



MÁS ALLÁ DE 2015: OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y DESAFÍOS PARA LA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO

SERGIO TEZANOS VÁZQUEZ

A cuatro años de la línea de meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) debemos reflexionar ya hacia dónde deberá ir, después de 2015, la agenda internacional de objetivos de desarrollo. Llegada esta fecha, lo relevante será no sólo valorar si se han cumplido las metas de desarrollo, sino —sobre todo— juzgar si estamos en el buen camino para cumplirlas en un futuro cercano. Lo cierto es que dicho balance no podrá ser evaluado hasta varios años después, cuando se disponga de estadísticas adecuadas para los 60 indicadores considerados¹.

Por el momento, los estudios indican que se alcanzará un resultado con claroscuros, con avances relevantes a nivel global en ciertos indicadores (en términos de pobreza, mortalidad infantil, servicio de la deuda externa, escolarización infantil, vacunación contra el sarampión y prevención del paludismo), con flagrantes incumplimientos en otros indicadores, y con una distribución preocupantemente desigual de los progresos entre las distintas regiones del mundo en desarrollo. En todo caso, antes de 2015 tendremos que decidir qué camino tomar. Al menos tres son las opciones que se barajan: *i)* proseguir con la misma estrategia ODM, añadiendo una “prórroga” para completar su cumplimiento; *ii)* actualizar la estrategia al nuevo contexto internacional y acaso impulsar una agenda “ODM-plus”, con nuevos objetivos y plazos de consecución; o *iii)* abandonar los ODM y diseñar una estrategia totalmente nueva.

A continuación plantearé algunas propuestas para avanzar en esta segunda alternativa: la definición de una *agenda post-ODM*, que consolide los logros alcanzados, subsane algunas de las insuficiencias detectadas y asimile las lecciones aprendidas en estos últimos años². Indudablemente, en el



La estrategia ODM debe actualizarse al nuevo contexto internacional e impulsar objetivos que subsanen sus insuficiencias



transcurso de la primera década del siglo XXI el contexto económico y político internacional ha cambiado drásticamente. Así, hemos pasado de una etapa de bonanza económica mundial a una etapa convulsa en la que se interrelacionan múltiples problemas de naturaleza global (crisis financiera, económica y medioambiental, volatilidades de los precios de los alimentos y de la energía, guerra internacional contra el terrorismo...), al tiempo que se consolida una nueva geopolítica internacional en la que los países en desarrollo (PED) con mayor peso económico cobran relevancia.

Consecuentemente, una agenda internacional de objetivos de desarrollo debe adaptarse a este nuevo contexto para poder ser eficaz. Cuatro son las propuestas que aquí se esbozan: establecer un ámbito de cobertura geográfica multinivel (global, regional y nacional), construir un sistema de ayuda internacional incentivo-compatible con los esfuerzos de progreso de los países, consensuar un pacto internacional de financiación del desarrollo y completar las dimensiones del desarrollo humano que quedaron ausentes en los ODM.

¹ Previsiblemente, hasta 2020 no se dispondrá de estadísticas de pobreza, que generalmente se elaboran quinquenalmente.

² Una explicación más detallada de esta propuesta puede consultarse en Tezanos, S. (2011): “Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo”, *SISTEMA, Revista de Ciencias Sociales*, nº 220, págs. 33-58.



UNA AGENDA DE OBJETIVOS MULTINIVEL

Los ODM fueron inicialmente concebidos para ser alcanzados “a nivel global” (lo que implicaba un “cumplimiento agregado” de los objetivos), pero más tarde, durante la *Cumbre del Milenio+5*, se acordó modificar la cobertura geográfica, para que se aplicara país por país (“cumplimiento universal”). No obstante, sería preferible construir una agenda de objetivos “multinivel”, que estimule un avance conjunto de la humanidad hacia mayores estándares de desarrollo humano, y que al tiempo sea capaz de adaptarse a los retos y oportunidades específicas de desarrollo que afronta cada región y país. Una agenda ambiciosa y cabal de desarrollo mundial debería cubrir tres niveles geográficos:



La “cobertura geográfica” de la agenda de objetivos tiene una importancia decisiva en términos de eficiencia y equidad



El primer nivel debiera circunscribirse al ámbito mundial, definiendo unos objetivos de progreso conjunto, con una “cobertura global” (agregada), y no “universal” (país por país). En este sentido, la concepción global que se planteó originalmente en la *Cumbre del Milenio* sirve de punto de partida para definir una agenda compartida de conquistas sociales irrenunciables de la humanidad en su conjunto, a la que tiene que comprometerse, de manera cooperativa, la comunidad internacional.

El segundo nivel debe aplicarse por regiones (o sub-regiones) con estándares socio-económicos, retos y oportunidades de desarrollo semejantes. Los países deben comprometerse a progresar conjunta y cooperativamente en unos objetivos (sub) regionales de desarrollo, pero sin pretensiones de cumplimiento país por país. Este nivel intermedio debe partir de los objetivos mínimos definidos en el primer nivel global, mejorando y adaptando sus ambiciones al contexto regional, de manera tal que sea un acicate para impulsar una dinámica de progreso regional “entre pares”.

El tercer y último nivel debe referirse al ámbito nacional, adaptando el plan regional a las especificidades y potenciali-

dades de cada país, lo que aporta mayor precisión y realismo a la estrategia global de progreso. Los planes nacionales deben aportar “mo-delos lógicos” de desarrollo, que identifiquen tanto los objetivos deseados (*outputs* y *outcomes* del desarrollo), como los recursos y procesos que deben emplearse para cumplirlos. En la práctica, esto permitiría atenuar el “problema de atribución” de los ODM (es decir, el hecho de que resulta virtualmente imposible evaluar la contribución de un donante concreto a la consecución de los objetivos), facilitando la evaluación y la rendición de cuentas tanto de los donantes como de los países socios.

De este modo se fortalece el compromiso de asociación mediante la instauración de un sistema de “res-ponsabilidad recíproca”, que ponga límites a las asimetrías de poder existentes y articule estrategias de progreso participativas e inclusivas, respaldadas por la confianza, la transparencia y la evaluación de resultados, tal y como proclaman el octavo ODM y los principios de la agenda de eficacia de la ayuda. La buena noticia es que los ODM han motivado ya la elaboración de planes de desarrollo en muchos países, lo que nos sitúa en una posición aventajada para extender esta iniciativa a todos los PED.

Con esta definición multinivel se atenuaría el coste político que supone para algunos PED el incumplimiento de unos objetivos universales que les resultan inalcanzables en el periodo establecido. En cambio, para los PED relativamente más avanzados se definirían agendas suficientemente ambiciosas, que tengan en cuenta otros ámbitos relevantes del desarrollo no incluidos en las agendas global y regional. Además, esta estrategia multinivel contribuiría a situar el debate en torno al volumen de recursos necesarios para sufragar el cumplimiento de los objetivos en cada país, en la medida en que los planes de desarrollo (regionales y nacionales) deben incorporar estimaciones precisas de los recursos (internos y externos) necesarios para alcanzar los objetivos.

UN SISTEMA DE AYUDA “INCENTIVO-COMPATIBLE” CON LOS ESFUERZOS DE PROGRESO

Desde una perspectiva geopolítica, la “cobertura geográfica” de aplicación de la agenda de objetivos tiene una importancia decisiva en términos de eficiencia y equidad, puesto que la existencia de unas metas concretas de desarrollo permite delimitar un mapa de distribución de la ayuda internacional que resulte “incentivo-compatible” con los esfuerzos de los países socios para avanzar en la consecución de las metas propuestas³.

³ Véase una reflexión más profunda a este respecto en S. Tezanos, “Geopolítica de la ayuda: un mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI”, en A. Guerra, J.F. Tezanos, y S. Tezanos, *La lucha contra el hambre y la pobreza*, Editorial SISTEMA, Madrid, 2010, págs. 369-414.



De una parte, una estrategia de objetivos de “cumplimiento universal” (como la vigente en la actual estrategia ODM) implica una distribución geográfica de los recursos basada en el *principio de igualdad de resultados*⁴. Este enfoque exige tanto un proceso de reasignación de la ayuda desde los PED con niveles de desarrollo relativamente más elevados hacia los países con menores niveles de desarrollo (donde se encuentran las grandes brechas carenciales que desafían la consecución universal de los objetivos), como dar prioridad a los países con menores ritmos de progreso y a aquellos que están experimentando regresiones. Consiguientemente, el ámbito universal de aplicación introduce un efecto “perverso” en la definición de un sistema de ayuda que resulte incentivo-compatible con los esfuerzos de reforma y progreso de los PED, puesto que “desaconseja” recompensar a los países que mayores esfuerzos realizan (lo que resultaría, inevitablemente, en un balance desigual de resultados). La definición de una agenda de cobertura universal conlleva, por lo tanto, importantes costes en términos de eficiencia y equidad.

En cambio, la definición de una estrategia de cumplimiento agregado —como se ha propuesto para los dos primeros niveles geográficos, global y regional— permite aplicar enfoques distributivos de la ayuda distintos, bien sea enfatizando la dimensión de la *eficiencia* (como hace el denominado “enfoque utilitarista”, maximizando el número global de personas liberadas de la pobreza), o de la *igualdad* (como hace el “enfoque de igualdad de oportunidades”, compensando las disímiles capacidades de progreso que tienen los PED).



La ayuda podría emplearse como un “incentivo positivo” a la reforma política



Por ejemplo, con una estrategia multinivel de cumplimiento agregado sería posible implementar un criterio de distribución de la ayuda que compensase las desventajas estructurales que limitan las perspectivas de desarrollo humano de algunos países.

Pero, a la vez, la ayuda podría emplearse también como un “incentivo positivo” a la reforma política, de modo que los países que realicen mayores esfuerzos se vean recompensados por el sistema de ayuda. Se trataría, por lo tanto, de un *enfoque de asignación igualitario e incentivo-compatible*, con dos ventajas potenciales sobre el actual esquema de los ODM: de una parte, lograría una distribución más *eficiente* de la ayuda, como consecuencia de incentivar positivamente la reforma política, lo que puede incrementar el ritmo de progreso global; y, de otra parte, alcanzaría un resultado más *igualitario*, en la medida en que la ayuda se distribuiría de manera prioritaria entre los países con menores oportunidades de desarrollo.

En los últimos años se han producido propuestas prácticas en esta línea. Así, la Comisión Europea planea establecer un “contrato ODM”, de carácter plurianual, dirigido a los países con buenos resultados y que ofrezca mayores garantías de previsibilidad en la financiación, a cambio de una programación, un control y una ejecución más rigurosos de los ODM por parte de los países beneficiarios. El contrato consistirá en un apoyo presupuestario de seis años de duración, con un componente fijo del 70% y otro variable del 30% (sujeto al rendimiento anual). Obviamente, propuestas como éstas incumplen la letra de la cobertura universal de los ODM, pero avanzan en la construcción de un sistema de ayuda incentivo-compatible como el que aquí se defiende.

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

La agenda de los ODM no ha aportado un sistema de incentivos adecuado para su financiación: si bien se fijaron indicadores cuantificables de desarrollo —de cuyo cumplimiento son corresponsables los países donantes y los países socios—, la *Declaración del Milenio* no incluyó los compromisos necesarios para financiar los objetivos. Además, las dos Conferencias sobre Financiación del Desarrollo promovidas por NNUU tampoco han conseguido movilizar los recursos que se han estimado necesarios para sufragar la consecución de los ODM; en parte, por el carácter “no vinculante” de los compromisos acordados en estos foros multilaterales. Con todo, se han definido objetivos de desarrollo y compromisos no vinculantes de financiación, pero no se ha ideado un sistema de incentivos que haga creíble el reparto de la carga financiera —todo ello en un contexto internacional que se caracteriza por el incumplimiento recu-

⁴ En buena parte de los ODM los resultados se definen en términos del porcentaje de avance experimentado en relación con un indicador de partida. Piénsese, por ejemplo, en la meta de reducir el hambre a la mitad: lo relevante es que todos los países alcancen resultados idénticos de reducción del 50%, sea cuál sea la situación de partida de cada país.



rente de los acuerdos y una escasa capacidad coercitiva para forzar su observancia.

En esta línea, los donantes han asumido en reiteradas ocasiones su compromiso de destinar el 0,7% de su PNB a políticas de AOD. Este “veterano” compromiso tiene ya 40 años de historia, desde que en 1969 lo recomendara el *Informe Pearson* y lo adoptara NNUU en 1970. La justificación de este porcentaje de ayuda data de 1961, año en el que Rosenstein-Rodan estimó empíricamente que los 16 países más industrializados del mundo de aquella época (incluyendo la URSS) deberían canalizar un 1% de su PNB en forma de ayuda para impulsar una dinámica de crecimiento auto-sostenido en los PED⁵. La cifra fue finalmente rebajada para alcanzar el consenso en NNUU. Obviamente, medio siglo después de estos cálculos, las estimaciones han quedado obsoletas, si bien la reivindicación del 0,7% ha dejado impronta en los movimientos sociales⁶. Con todo, sólo cinco países (de los 23 miembros del CAD) cumplen dicho compromiso.



Es preciso diseñar un esquema de financiación del desarrollo que resulte “progresivo” y “creíble”



No obstante, la fijación de un único objetivo de financiación de la AOD (el 0,7%) no pondera los dispares niveles de desarrollo existentes entre los 23 países donantes del CAD (que discurren entre los 21.175 dólares de renta *per capita* PPA de Portugal y los 72.038 dólares de Luxemburgo), lo que hace poco equilibrado y creíble el cumplimiento agregado del compromiso. A esto se une,

5 P.N. Rosenstein-Rodan, “International Aid for Underdeveloped Countries”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 43, nº 2, 1961, págs. 107-138.

6 Para una crítica sobre la “des-actualización” de la reivindicación de 0,7%, véase: M.A. Clemens y T.J. Moss, “Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target”, *Center for Global Development Working Paper*, nº 68, 2005.

además, el crítico momento económico que viven actualmente los países de la OCDE, que se ha traducido en la “obsesión” por reducir los abultados déficits públicos generados para combatir la crisis (entre otras medidas posibles, mediante la reducción de los presupuestos de AOD). Por eso, es preciso diseñar un esquema de financiación del desarrollo que resulte “progresivo” y “creíble”, de manera tal que los ciudadanos de los países con mayores niveles de renta contribuyan proporcionalmente más que los ciudadanos de los países con niveles relativamente menores, tal y como corresponde a un *criterio de exacción progresivo*.

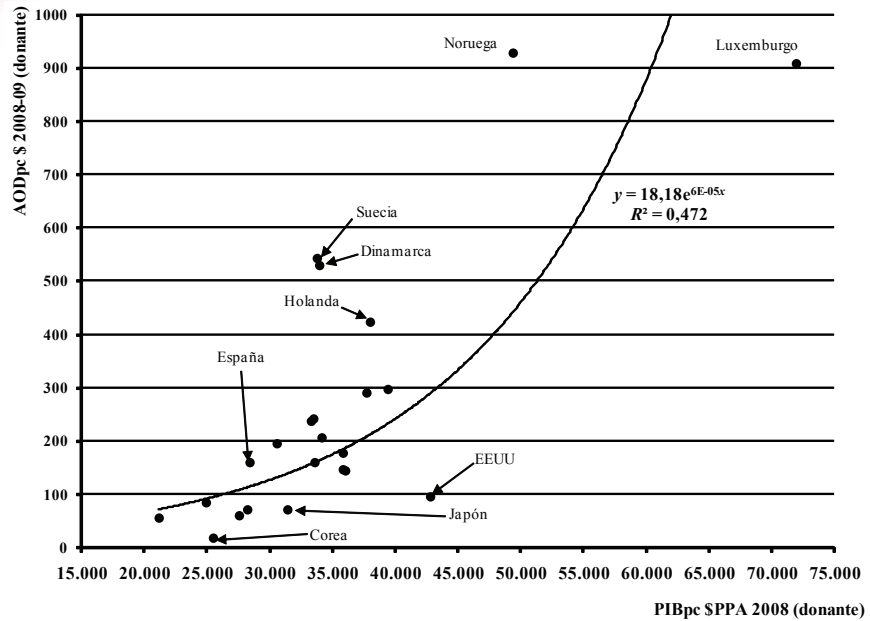
Para evaluar el grado de progresividad del reparto actual de los esfuerzos financieros es posible analizar el grado de asociación existente entre el esfuerzo realizado por habitante en cada uno de los países donantes (el promedio de desembolsos netos de AOD *per capita* en el bienio 2007-08) en relación con su nivel de vida (medido en términos del PIB *per capita* PPA de 2008).

A modo ilustrativo, la regresión lineal recogida en el **Gráfico 1** traza un “posible” criterio de exacción progresivo para financiar la AOD entre los 23 países del CAD⁷. De acuerdo con este análisis, y a pesar de la dispersión de los datos, la recta de regresión sugiere que buena parte de los donantes estarían haciendo esfuerzos de financiación razonablemente proporcionales a sus niveles de renta por habitante. Este es el caso concreto de España que, con una renta *per capita* de 28.412 dólares, destinó 160 dólares por habitante a la cooperación internacional en el bienio 2008-2009, ubicándose muy cerca de la recta de regresión que delimita un reparto progresivo.

En contraste, un país nórdico como Noruega realiza un esfuerzo por habitante (929 dólares) más que proporcional a su nivel de renta (49.419 dólares), al igual que sucede con otros países de su entorno, como Suecia, Dinamarca y Holanda (todas ellas ubicadas muy por encima de la recta). No obstante, unos pocos países no responden a este criterio de progresividad, entre los que destacan EEUU, Japón y Luxemburgo, con niveles de renta *per capita* (42.809, 31.464 y 72.039 dólares, respectivamente) proporcionalmente muy superiores a sus “escasas” contribuciones de ayuda por habitante (94, 71 y 908 dólares, respectivamente).

7 En concreto, se ha estimado la regresión lineal mediante *mínimos cuadrados ordinarios*, especificándose una función exponencial que caracteriza un principio de reparto progresivo: a media que crece la renta *per capita* del donante, aumentan más que proporcionalmente los desembolsos de AOD por habitante.

Gráfico 1. Progresividad del reparto del esfuerzo financiero de los donantes (AOD *per capita* frente a PIB *per capita* PPA).



Promedio de los desembolsos netos de AOD *per capita* (respecto de la población del país donante) en el bienio 2008-09 (\$). PIB *per capita* en PPA del año 2008 (\$).

Fuente: elaboración propia con datos de CAD (2010) y BANCO MUNDIAL (2010).

Aunque este análisis no propone un principio de financiación concreto, si revela que, tal y como se financia hoy la AOD, no se respeta la lógica de la exacción progresiva. Técnicamente sería “sencillo” establecer un sistema de reparto progresivo entre los donantes, que se asemeje a los sistemas impositivos que utilizamos para gravar las rentas del trabajo en los Estados de Bienestar europeos. De esta manera, el sistema de AOD no sólo ganaría en progresividad (y justicia distributiva), sino que mejoraría también la credibilidad y legitimidad de los compromisos financieros, lo que podría redundar en un aumento de las cifras de AOD finalmente desembolsadas. A su vez, dada la limitada capacidad del sistema internacional de “hacer cumplir” los acuerdos, es preferible mejorar los incentivos para que se ejerza una efectiva dinámica de “presión entre pares”. Hoy día, con sólo cinco países cumplidores de los 23 donantes del CAD, es obvio que dicha presión resulta ineficaz.

Con un principio de exacción progresivo —como el que ejemplifica el gráfico— aumentaría el número de “cumplidores” y se fortalecería la presión sobre los flagrantes incumplidores. Piénsese que con tan sólo un aumento que ubique a EEUU y a Japón en la línea de la progresividad se recaudarían muchos más recursos que los que los estudios empíricos han estimado necesarios para sufragar el coste de consecución de los ODM en todos los PED...

“

Tal como se financia hoy la AOD no se respeta la lógica de la exacción progresiva, por eso debería establecerse un sistema de financiación progresivo entre los donantes

”



AGENDA & DESARROLLO HUMANO

Desde distintos ámbitos se ha criticado que los ODM no agotan las dimensiones que deben caracterizar al proceso de desarrollo humano. Sin ánimo de exhaustividad, me gustaría destacar la importancia de dos dimensiones manifiestamente ausentes en los ODM: la dimensión “subjética” del desarrollo, y la dimensión de la igualdad y la inclusión social.



Hay dos dimensiones manifiestamente ausentes en los ODM: la dimensión “subjética” del desarrollo y la dimensión de la inclusión social



secución de los ODM es la desigual distribución de los progresos, tanto entre países, como al interior de los mismos⁹. De este modo, se “cronifican” los problemas de la pobreza y la exclusión social entre las personas más vulnerables, entre los habitantes de las zonas rurales, y entre aquellos que sufren discriminaciones por sexo, edad, minusvalía o grupo étnico. Para avanzar en la resolución de este problema, es necesario que la agenda de objetivos incluya metas específicas de igualdad (en términos tanto económicos como sociales), al tiempo que adopte indicadores de desarrollo humano ajustados por la desigualdad, que permitan identificar el avance real experimentado por los excluidos.

En lo que respecta a la primera, algunos analistas apuestan por una agenda de objetivos que atienda preferentemente a las propias “preocupaciones” de las personas pobres y a los aspectos cualitativos, sociales y psicológicos del bienestar. Desde este enfoque se apuesta por definir una estrategia que conciba el “bienestar humano” en una triple dimensión: material, relacional y subjética. En este sentido, aunque los ODM incluyen diversos aspectos materiales (como el ingreso, la educación y la salud), resta avanzar en otros aspectos relativos a la seguridad, el respeto, la dignidad, la voz y la vulnerabilidad⁸. La incorporación de esta concepción tri-dimensional del desarrollo a la agenda de objetivos ayudará a que el sistema de cooperación internacional transite desde una perspectiva sesgada “de oferta” —de provisión de recursos— hacia una perspectiva “de demanda” que considere —y comprenda— las valoraciones y los comportamientos sociales de los beneficiarios, garantizando así la sostenibilidad de los objetivos.

Respecto a la igualdad y la inclusión social, la experiencia de los últimos años revela que el principal impedimento para la con-

⁹ Véanse, entre otros, los artículos de J. Vandemoortele, “Cambiar el curso cambiando el discurso sobre los ODM”, ARI 132/2010, Real Instituto Elcano, 2010; y S. Fakuda-Parr, “Reducing inequality: The missing MDG”, *IDS Bulletin*, 41 (1), 2010, págs.26-35.

⁸ Véase A. McGregor y A. Sumner, “Beyond business as usual: What might 3-D wellbeing contribute to MDG momentum?”, *IDS Bulletin*, 41 (1), 2010, págs. 104-112.