

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO DESPUÉS DE 2015

Deepak Nayyar



DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

38

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, DESPUÉS DE 2015

Deepak Nayyar*

CENTRO DEL SUR

MAYO DE 2011

* Profesor de Economía de la Universidad de Jawaharial Nehru de Nueva Delhi y catedrático distinguido de Economía de la New School for Social Research de Nueva York. Este texto es una versión revisada del documento escrito por el autor para el Banco Asiático de Desarrollo en Manila en octubre de 2010. Se imprime aquí como un documento de investigación del Centro del Sur, Ginebra (Suiza). Las ideas expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente el punto de vista del Banco Asiático de Desarrollo ni del Centro del Sur o de sus juntas y gobiernos. El autor agradece los valiosos comentarios de Sakiko Fukuda-Parr, Gustav Ranis y Jan Vandemoortele que ayudaron a desarrollar las ideas expuestas en este documento. Agradece igualmente las observaciones útiles de Yilmaz Akyüz, Shiladitya Chatterjee, Bart Edes y Guanghua Wan para el primer borrador. Los participantes del taller sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que se celebró en Seúl el 16 y 17 de agosto de 2010, hicieron preguntas y plantearon problemas que llevaron al autor a profundizar en el tema.

EL CENTRO DEL SUR

En agosto de 1995 se estableció el Centro del Sur como una organización intergubernamental permanente de países en desarrollo. El Centro del Sur goza de plena independencia intelectual en la consecución de sus objetivos de fomentar la solidaridad y la cooperación entre los países del Sur y de lograr una participación coordinada de los países en desarrollo en los foros internacionales. El Centro del Sur elabora, publica y distribuye información, análisis estratégicos y recomendaciones sobre asuntos económicos, políticos y sociales de orden internacional que interesan al Sur.

El Centro del Sur cuenta con el apoyo y la cooperación de los gobiernos de los países del Sur, colabora frecuentemente con el Grupo de los 77 y China, y el Movimiento de los Países No Alineados. En la elaboración de sus estudios y publicaciones, el Centro del Sur se beneficia de las capacidades técnicas e intelectuales que existen en los gobiernos e instituciones del Sur y entre los individuos de esta región. Se estudian los problemas comunes que el Sur debe afrontar, y se comparten experiencia y conocimientos a través de reuniones de grupos de trabajo y consultas, que incluyen expertos de diferentes regiones del Sur y a veces del Norte.

ADVERTENCIA

Se autoriza la citación o reproducción del contenido del presente documento para uso personal siempre que se indique claramente la fuente. Se agradecerá el envío al Centro del Sur de una copia de la publicación en la que aparece dicha citación o reproducción.

Las opiniones expresadas en este documento son las opiniones personales del autor y no necesariamente representan las opiniones del Centro del Sur o de sus Estados miembros. Cualquier error u omisión en este documento es de la exclusiva responsabilidad del autor.

Centro del Sur
Ch. du Champ-d'Anier 17
POB 228, 1211 Genève 19
Suisse
Teléfono. (41) 022 791 80 50
Fax (41) 022 798 85 31
south@southcentre.org
www.southcentre.org

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
I CONTEXTO Y COYUNTURA	7
A. Fundamentos y alcance	7
B. Evaluación de los resultados	8
C. Lecciones de la experiencia	10
II EVALUACIÓN DE LOS ODM: CONCEPTO Y CONFIGURACIÓN	12
A. Noción de desarrollo	12
B. Comparación con otros enfoques	13
C. Evaluación crítica de los ODM	14
III UNA MIRADA AL FUTURO DE LOS ODM	17
A. Posibilidades después de 2015	17
B. Otros modelos	18
IV EL CONTEXTO NACIONAL	20
V EL CONTEXTO INTERNACIONAL	23
VI CONCLUSIÓN	27
BIBLIOGRAFÍA	30

INTRODUCCIÓN

Se habla mucho actualmente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Hace ya diez años que fueron aprobados por las Naciones Unidas y a finales de septiembre de 2010 varios líderes políticos mundiales acudieron a Nueva York para una reunión de la Asamblea General con el fin de evaluar su cumplimiento durante el último decenio y formular estrategias para los cinco años siguientes, periodo de vida de los ODM. Las razones de preocupación son diversas: algunos analizan los progresos con relación al pasado; otros se centran más bien en el presente para analizar las consecuencias de la crisis financiera y de la gran recesión de la economía mundial; y otros, en cambio, piensan en el futuro y en cómo recorrer el tramo que falta. La coyuntura es muy importante, así como las preocupaciones, pero el enfoque de este documento es otro. Más que un análisis retrospectivo, pretende hacer un examen prospectivo de los ODM. Sin embargo, no se centra en los próximos cinco años. El objetivo es reflexionar sobre las posibilidades y las opciones que se presentarán después del año 2015. La estructura del análisis es la siguiente: en la Sección I se prepara el escenario antes de que se abra el telón. Así, se introducen los fundamentos y la importancia de los ODM, se destacan los delineamientos generales de los resultados obtenidos hasta la fecha, y se extraen las conclusiones de las diversas experiencias. Después, en la Sección II, se intenta analizar los ODM introduciéndolos en un marco de pensamiento más amplio en materia de desarrollo y comparándolos con otros enfoques similares, aunque el propósito principal es proporcionar un análisis crítico de la concepción y de la elaboración de los ODM. Más adelante, en la Sección III, se mira hacia el futuro y se proponen estrategias posibles para después de 2015, con el fin de explorar el delineamiento necesario y deseable de una evolución que podría ser la base para un nuevo marco internacional, mientras que en la Sección IV se examina lo que los países en desarrollo pueden hacer en sus contextos nacionales respectivos para alcanzar las metas de desarrollo establecidas en los ODM. Por último, en la Sección V, se abarca el contexto internacional, en el que el enfoque ha sido limitado y el progreso bastante lento hasta ahora, y se resalta la posibilidad de una evolución positiva para el desarrollo, pero a través de un nuevo enfoque y un marco diferente.

I CONTEXTO Y COYUNTURA

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) nacieron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos adoptaron la Declaración del Milenio y establecieron un conjunto de prioridades para el siglo XXI.¹ Poco después, a principios de 2001, se seleccionaron y se condensaron algunos de los compromisos esenciales de la Declaración, presentándolos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con el fin de erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros, reducir la mortalidad de los niños, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Esta declaración fue un hito, el resultado de un largo proceso en las Naciones Unidas que había comenzado con la resolución que establecía la Estrategia Internacional del Desarrollo en 1970.² La voluntad de incluir la erradicación de la pobreza y la asistencia en condiciones favorables dentro del programa internacional para el desarrollo siguió en pie y la cuestión permaneció en el centro del debate a lo largo de una serie de conferencias y cumbres durante los años noventa, en las que se establecieron algunos compromisos.³ No obstante, esta voluntad también fue el resultado de una evolución histórica en un sentido más tangible.⁴ El periodo entre 1950 y 1980 fue un periodo de crecimiento económico a un ritmo notable en los países en desarrollo, que representó un cambio radical con respecto al estancamiento económico de la era colonial, pero que no llevó al bienestar de la gente común y corriente. El periodo entre 1980 y 2000 fue la era de la liberalización de los mercados y de la globalización, pero los resultados no coincidieron con las esperanzas y las promesas de los ideólogos. El crecimiento económico de los países en desarrollo, con la excepción de China y de la India, fue mucho más lento y más inestable que durante las tres décadas anteriores. Es más, hubo un aumento notable de las desigualdades económicas entre los países y entre la gente, mientras que la pobreza y la privación seguían minando a varias regiones del mundo en desarrollo. Por lo tanto, pareciera que la experiencia de los países en desarrollo durante los últimos 50 años hizo que el año 2000 fuera una coyuntura casi propicia para el nacimiento de los ODM.

A. Fundamentos y alcance

Los dirigentes mundiales se comprometieron a hacer todo lo posible para erradicar la pobreza extrema. Esta promesa fue parte integrante de un contexto más amplio que aspiraba a hacer frente a cuatro desafíos monumentales para la humanidad: desarrollo y reducción de la pobreza, democracia y derechos humanos, paz y seguridad, y medio ambiente y sostenibilidad. Los ODM, como declaración, tenían un doble alcance: por una parte, se identificaban las múltiples dimensiones de la pobreza y la penuria en el mundo, y por otra, se

¹ Véase Naciones Unidas (2000).

² En 1970, dos resoluciones en las Naciones Unidas sobre la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo establecieron que la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo debería alcanzar un 0,7% del PIB de los países industrializados a mediados de esa década (Naciones Unidas, 1970).

³ Para una perspectiva histórica de los ODM, véase Jolly (2010).

⁴ En retrospectiva, es evidente que la evolución histórica y la coyuntura, junto con la ideología política dominante del momento, ejercieron una gran influencia en las evoluciones decisivas en materia de reflexión sobre el desarrollo que, en la segunda mitad del siglo XX causaron una reformulación de las estrategias. El autor desarrolla esta hipótesis con mayor profundidad en otro documento (Nayyar, 2008).

reconocía que este aspecto era un elemento determinante de los cuatro desafíos mundiales. Se reconocía, pues, explícitamente que la reducción de la pobreza y el desarrollo económico debían basarse en una gobernanza democrática, en los derechos humanos y en la sostenibilidad medioambiental junto con la paz y la seguridad.

El alcance de los ODM tenía tres dimensiones. En primer lugar, reconocían de manera explícita que una gran parte de la población mundial vive en la pobreza y la penuria. En segundo lugar, eran una declaración de buenas intenciones en materia de reducción de la pobreza para mejorar las condiciones de vida de los excluidos y los desposeídos. Por último, intentaban incluir este problema persistente, hasta entonces abordado solamente en los marcos nacionales, en el programa de desarrollo para la cooperación internacional. En su conjunto, estos factores de los ODM introdujeron un mecanismo, aunque implícito, capaz de supervisar los avances en la prosecución de los objetivos establecidos. De hecho, se especificaron algunos de los objetivos en términos cuantitativos con respecto a los plazos previstos. Así, en principio, los gobiernos nacionales debían rendir cuentas a sus ciudadanos, al igual que la comunidad internacional debía rendir cuentas a los gobiernos nacionales. No obstante, en la práctica, la rendición de cuentas era limitada porque los constituyentes, es decir, los pobres y los países pobres, que podrían haberla reclamado, simplemente no tenían la voz, y mucho menos el poder, para imponer sanciones.

Mirando hacia atrás, los ODM parecen haber desempeñado una función estratégica al evitar que la Declaración del Milenio cayera en el olvido,⁵ ya que este es el destino común de las cumbres, los acontecimientos o las declaraciones, que en un principio son el centro de interés pero van quedando en el olvido con el paso del tiempo. Los ODM, que se extrajeron del texto mucho más largo de la Declaración y se presentaron como un documento individual, llegaron a adquirir una identidad propia. Sin embargo, como se pudo comprobar después, los ODM no alcanzaron a servir un propósito estratégico más amplio, esto es, cambiar el discurso sobre el desarrollo,⁶ a pesar de que resulta evidente que los ODM, al igual que el índice de desarrollo humano, lograron despertar la conciencia colectiva. Las razones son prácticamente obvias: una sencillez atractiva, unas metas cuantitativas, unos objetivos fáciles de comprender y unas intenciones con las que todo el mundo está de acuerdo. Por ello, no resulta sorprendente que los ODM hayan logrado consolidar un amplio respaldo internacional y de todas las partes interesadas. La participación de la comunidad internacional fue una manifestación natural, por lo que las instituciones multilaterales y las organizaciones internacionales aportaron el espacio necesario para proseguir las consultas y supervisar los progresos. La intervención de los gobiernos nacionales también era inevitable ya que los procesos políticos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil empezaron a entrar en escena. Sin embargo, el interés, e incluso la participación, se extendieron asimismo a los medios de comunicación, investigadores, entidades del sector privado y ciudadanos del mundo entero.

B. Evaluación de los resultados

La coyuntura actual es particularmente importante para la evaluación del progreso hacia el logro de las metas establecidas por los ODM. Septiembre de 2010 marcó los diez años desde la Cumbre del Milenio en septiembre de 2000, cuyos objetivos se han fijado para septiembre de 2015. Por tanto, los ODM han completado los dos tercios de su primer ciclo, y si 1990 fue el año base y 2015 es el año meta para los objetivos establecidos en el año 2000, entonces

⁵ Vandermoortele (2010) demuestra claramente la importancia política de esta función estratégica.

⁶ Véase Vandermoortele (2010) y Fukuda-Parr (2010).

solo queda una quinta parte del plazo de 25 años estipulado para la consecución de estos objetivos. Pero eso no es todo, también existe una preocupación natural por las implicaciones de la crisis financiera, la crisis alimentaria y la crisis medioambiental que han coincidido, más o menos, en el tiempo. La triple crisis tendrá inevitablemente efectos sobre los ODM, por lo que resulta oportuno reflexionar y hacer un trabajo de introspección sobre lo que falta por hacer antes de 2015 y lo que se debería hacer después de 2015.

Este asunto, que pretende proporcionar una evaluación del progreso relativo a los ODM, ha sido objeto de numerosos estudios.⁷ Entrar en un análisis minucioso de este asunto nos desviaría demasiado, ya que el propósito de este documento es en cierto modo diferente. Ahora bien, es importante reconocer que los resultados logrados hasta el momento han sido variados y desiguales. Ha habido progresos, en ciertas regiones más que en otras, y en relación con ciertos objetivos más que con otros. Igualmente, se ha experimentado una regresión en algunos países con respecto a ciertos objetivos, aunque no se haya experimentado una regresión a nivel mundial. Algunos ámbitos, por ejemplo, experimentaron una mejora en términos de cobertura junto con una deterioración en términos de calidad, y en otros cuantos, nos queda un largo camino por recorrer.

Cabe destacar que, respecto a los resultados logrados en relación con los ODM, existen diferencias interregionales, intrarregionales, entre los países y al interior de los países. En términos interregionales, al considerar la totalidad de los objetivos, los datos disponibles indican que América Latina es la región más avanzada, África es el continente que menos avances ha realizado en relación con los objetivos definidos, y Asia se encuentra en algún punto intermedio a pesar de haber conseguido un avance más notable que otras regiones en materia de reducción de la pobreza.⁸ Las diferencias intrarregionales existen en todas las regiones pero están particularmente marcadas en Asia. Dada la gran diversidad de objetivos, en general, Asia Oriental y Asia Sudoriental están más cerca de los objetivos definidos, mientras que los países menos desarrollados y las islas del Pacífico están más lejos, y Asia meridional se encuentra en algún punto intermedio a pesar de haber realizado un progreso notable en materia de reducción de la pobreza.⁹ No resulta sorprendente, entonces, que las diferencias entre los países con respecto a muchos de los objetivos sean considerables. No obstante, en general, los países que han avanzado más o menos con respecto a la media, lo han hecho en relación con la mayoría de los objetivos, mientras que los resultados no vienen determinados necesariamente por el ritmo del crecimiento económico. El cuadro no estaría completo si no se reconociera que, en términos de resultados, también existen diferencias significativas al interior de los países si se establece una distinción entre hombres y mujeres, niños y niñas, y entre el sector rural y el sector urbano. Por lo general, existen prejuicios de género contra las mujeres y las niñas, y prejuicios sectoriales, contra el sector rural.¹⁰

Evidentemente, resulta difícil evaluar los resultados relativos a un gran número de objetivos. Es, en cambio, un poco más fácil evaluar los resultados relativos a una gama más pequeña de objetivos determinados. Se ha realizado un estudio interesante seleccionando un número reducido de indicadores que algunos consideran una buena combinación de factores

⁷ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas (2009), PNUD (2010), CESAP-BASD-PNUD (2010), Naciones Unidas (2010).

⁸ Véase Naciones Unidas (2009) y CESAP-BASD-PNUD (2010).

⁹ Para un análisis más detallado con documentación justificativa, véase CESAP-BASD-PNUD (2010).

¹⁰ Los prejuicios de género y sectoriales son una característica de la experiencia de desarrollo en casi todo el mundo. No resulta sorprendente que la información disponible sobre el avance relativo a los ODM confirme este hecho. Véase, por ejemplo, Naciones Unidas (2009) y ESCAP-BASD-UNDP (2010).

pertinentes, fiables y de cobertura: la tasa de mortalidad de menores de cinco años, la proporción de niños de peso insuficiente, la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria, la proporción entre niños y niñas en la enseñanza primaria y la proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado. Al utilizar los datos más recientes de las bases de datos mundiales para estos indicadores, se ha estimado que el mundo ha alcanzado el 40% de las metas fijadas por los ODM en alrededor del 70% del plazo indicado.¹¹ Por tanto, el 60% del camino por recorrer se tendrá que hacer en el 30% del plazo restante. Obviamente, este tipo de evaluación es, en el mejor de los casos, una aproximación porque se basa en una selección selectiva y requiere una agregación de los indicadores. Aun así, proporciona un cierto tipo de evaluación del progreso realizado hasta ahora y de la distancia restante hasta la meta.

Los estudios, que se han llevado a cabo para intentar evaluar los resultados obtenidos en los distintos objetivos, han confirmado que el progreso realizado hasta ahora simplemente no basta para alcanzar las metas fijadas para 2015. Teniendo en cuenta esta realidad, se ha argumentado que la forma correcta de medir la aplicación de los ODM no debe basarse tanto en saber si se pueden alcanzar las metas propuestas, sino más bien en saber si se ha logrado acelerar el ritmo del progreso relativo a los distintos objetivos. La adopción de este enfoque demuestra que, para la mayor parte de los indicadores, el ritmo del progreso no se ha acelerado en la mayoría de los países. Efectivamente, para la mayor parte de los objetivos, la cantidad de países en los que el progreso no se ha acelerado es superior a la de los países en los que se ha experimentado una cierta aceleración del progreso.¹² Por ejemplo, si bien la ampliación del acceso al agua potable se ha reivindicado como un éxito de los ODM, el progreso relativo a este objetivo solo se ha acelerado en un tercio de los países.

C. Lecciones de la experiencia

Las lecciones que deja la experiencia con los ODM hasta ahora son múltiples y complejas. Las diferentes experiencias entre los países permiten sacar unas lecciones, mientras que las diferencias en el progreso obtenido con respecto a diferentes objetivos establecidos permiten sacar otras y diferentes analistas resaltan otras más. Dadas las circunstancias, sería difícil hacer generalizaciones, aunque se pueden observar algunos elementos comunes en las medidas correctivas sugeridas y el replanteamiento propuesto.

Los estudios realizados por las Naciones Unidas que han analizado la experiencia adquirida hasta ahora, sugieren una aplicación de medidas correctivas al programa de los ODM para el periodo entre 2010 y 2015.¹³ Entre las políticas y las estrategias delineadas para acelerar el progreso hacia la consecución de los ODM cabe destacar el fomento de un crecimiento económico inclusivo y en favor de los pobres; el incremento de la inversión pública para la educación, la salud, el acceso al agua, el saneamiento y la infraestructura; la ampliación de las protecciones sociales y de los servicios de empleo para los pobres; la creación de mayores oportunidades económicas y sociales para las mujeres y las niñas a fin de aumentar su participación y su empoderamiento; la mejora de la movilización de los recursos nacionales para la financiación de la consecución de los objetivos fijados; el apoyo a la buena gobernanza nacional; y el respaldo a la cooperación internacional haciendo hincapié en la

¹¹ Véase Vandemoortele (2010).

¹² Para un análisis más detallado, con datos que lo corroboran, véase Fukuda-Parr y Greenstein (2010).

¹³ Véase, en particular, PNUD (2010). Véase también Naciones Unidas (2009), Naciones Unidas (2010) y CESAP-BASD-PNUD (2010).

asistencia, para crear un contexto propicio para la consecución de los ODM. No hay nada relativamente nuevo en estas exhortaciones; muchas de ellas ya estaban incorporadas en el espíritu, cuando no en la letra de los ODM. Ahora bien, los resultados y las experiencias obtenidas han resaltado la importancia de estas medidas correctivas.

Las lecciones más interesantes implican el replanteamiento de los ODM como conjunto. La interdependencia entre los ODM es tan fuerte que un avance importante hacia el logro de uno de los objetivos a menudo acelera el progreso hacia los demás objetivos. Estas importantes sinergias crean una causalidad acumulativa que podría llevar a un círculo virtuoso, pero también podría llevar a lo contrario, es decir, crear un círculo vicioso. Las estrategias de desarrollo locales y participativas dan buenos resultados porque en ellas intervienen partes con un sentido de pertenencia y partes interesadas. En cambio, las políticas y los programas elaborados por donantes o asesores externos suelen fracasar. La igualdad entre los géneros en el acceso a la educación y a la salud, así como en los derechos de propiedad y la participación política, acelera el progreso hacia el logro de los ODM. Es necesario invertir en la educación, la salud, el agua y el saneamiento desde el punto de vista de la oferta, pero no es suficiente si no se respalda con políticas desde el punto de vista de la demanda como la eliminación de tarifas para el usuario que deben pagar los pobres. La reducción de la pobreza resulta más fácil cuando está respaldada por un aumento de la productividad y de los salarios y una mayor creación de empleos en el sector agrícola. Este proceso se puede consolidar con una intervención más específica de los programas de empleo y la protección social. Queda claro que la movilización de recursos nacionales no es solamente la fuente principal de financiación de los ODM, sino que también es el único medio sostenible para financiarlos. La asociación mundial para el desarrollo debe dar mejores resultados con respecto a la asistencia para el desarrollo en condiciones favorables, pero debe hacer aún más si quiere crear un entorno internacional propicio para el desarrollo de los países pobres.¹⁴

En este contexto, se debe reconocer que las perspectivas ideológicas definen a menudo tanto el discurso sobre los ODM como el debate sobre desarrollo. Por tanto, las enseñanzas extraídas de las diferentes experiencias, especialmente en el pensamiento convencional, son selectivas y parciales. Según la visión convencional, los ODM son realizables cuando hay un crecimiento económico rápido, una ayuda extranjera importante y un buen sistema de gobernanza. La moraleja de la historia es que el desarrollo humano se logra principalmente a través del crecimiento, la ayuda y la gobernanza, lo que supone que el bajo rendimiento de los países con respecto a los ODM se debe a que el crecimiento, la ayuda y el sistema de gobernanza fueron deficientes.¹⁵ Esta evaluación, sin embargo, es una caracterización reducida, por no decir simplista, de los resultados. En realidad, es posible que el crecimiento no alcance a los sectores más pobres de la sociedad, que la ayuda sea marginal e incluso irrelevante, y que la calidad de la gobernanza sea una consecuencia y no una causa del desarrollo. Los argumentos a favor del crecimiento, la ayuda y la gobernanza tienen algo en común porque se basan en el supuesto de que el logro de los ODM depende esencialmente de las políticas económicas y del desarrollo económico. La idea básica es que existen prácticas óptimas en cada ámbito que se pueden replicar o ampliar en el espacio y en el tiempo. Este sistema de valores se basa en una noción conveniente pero inadecuada de la realidad porque, de hecho, los resultados económicos están modelados por los procesos políticos y la transformación social. Por tanto, concentrarse en la economía sin tomar en cuenta el sistema de gobierno y la sociedad es un error.

¹⁴ Estas lecciones también fueron extraídas de los estudios de las Naciones Unidas citados y de estudios académicos.

¹⁵ Para un análisis lúcido y crítico de esta visión del mundo, véase Vandemoortele (2010).

II EVALUACIÓN DE LOS ODM: CONCEPTO Y CONFIGURACIÓN

Situar los ODM en un contexto de pensamiento más amplio con respecto al desarrollo no es solo oportuno sino también importante porque permite evaluar los ODM en dos niveles. En primer lugar, resulta necesario para considerar los ODM en comparación con otros enfoques que compartan inquietudes similares con respecto al desarrollo. En segundo lugar, resulta esencial para analizar las limitaciones de los ODM como instrumentos de evaluación de los resultados relativos al desarrollo.

A. Noción de desarrollo

Es necesario y deseable reflexionar, así sea momentáneamente, sobre el significado esencial del desarrollo, ya que, desafortunadamente, el programa para el desarrollo se ha reducido en términos tanto teóricos como prácticos con el paso del tiempo. Lo mismo ha ocurrido con su significado y con el objeto de su atención. Existe, por supuesto, una bibliografía sobre el desarrollo económico bastante extensa y profunda. Sin embargo, no hay suficiente claridad en la definición de desarrollo. Abundan los puntos de vista, y las perspectivas han cambiado con el tiempo.¹⁶

A principios de los años cincuenta, el pensamiento tradicional identificaba el desarrollo con el crecimiento del producto interno bruto (PIB) o el PIB por habitante. Los estudios anteriores ponían énfasis en el crecimiento económico y la acumulación de capital a nivel macroeconómico. Los estudios contemporáneos hacen hincapié en la eficiencia económica y el incremento de la productividad a nivel microeconómico. La presunción subyacente es que el crecimiento económico y la eficiencia económica no sólo son necesarios sino incluso suficientes para lograr una mejora de las condiciones de vida de las personas. De vez en cuando, algunas voces discrepantes cuestionaron las ideas generalizadas para sugerir otros indicadores de desarrollo, pero los enfoques económicos dominantes apenas les prestaron atención. Más de cincuenta años después, el crecimiento económico o el aumento del PIB por habitante siguen siendo los indicadores más importantes para evaluar el desarrollo.

El principio de la década de los años setenta fue testigo de un surgimiento de estudios que aconsejaban otros indicadores de desarrollo, como la reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo, que permitirían representar los cambios en la calidad de vida con mayor facilidad.¹⁷ Este tipo de pensamiento se desarrolló, y se argumentó que el desarrollo debe producir una mejora en las condiciones de vida de las personas. Debe, por tanto, garantizar la provisión de las necesidades humanas básicas: no sólo alimentos y ropa, sino también vivienda, salud y educación.¹⁸ Además, se hizo hincapié en que las preocupaciones tradicionales de la economía a menudo olvidan esta simple pero poderosa proposición. Este tipo de pensamiento condujo a la publicación de varios estudios sobre el desarrollo y a la creación de un índice de desarrollo humano (IDH).¹⁹

¹⁶ Para un análisis detallado, véase Nayyar (2007).

¹⁷ Véase, por ejemplo, Baster (1972), Seers (1972) y Morris (1979).

¹⁸ Véase Streeten (1981) y Stewart (1985).

¹⁹ Existe una bibliografía extensa sobre este asunto. Para un análisis de los fundamentos conceptuales, véase Sen (1989) y Haq (1995). Para un análisis de los asuntos relativos a la metodología y la medición, véase Anand y Sen (1994).

A finales de los años noventa, Amartya Sen propuso la concepción más amplia posible del desarrollo al considerarlo en términos de libertades: un proceso capaz de amplificar las libertades reales que las personas necesitan para disfrutar de las oportunidades sociales, los derechos políticos y el bienestar económico.²⁰ Estas libertades no son sólo esenciales como fines primordiales del desarrollo, sino que también son fundamentales como medios principales para la consecución del desarrollo. Es más, existen fuertes interconexiones que enlazan a las diferentes libertades entre sí. Las libertades políticas ayudan a promover la seguridad económica. Las oportunidades sociales facilitan la participación económica. El bienestar económico promueve los servicios sociales y refuerza los derechos políticos. De esta manera, los diferentes tipos de libertades se refuerzan mutuamente.

Después de todo, el objetivo del desarrollo es crear un contexto que permita a la gente, la gente común, tener una buena calidad de vida. El desarrollo debe, por tanto, proporcionar a todos los hombres y las mujeres los derechos, las oportunidades y las capacidades que necesitan para poder tomar sus propias decisiones y vivir una vida digna. Aunque todo el mundo reconoce la importancia de esta noción o conceptualización del desarrollo, son los aspectos tangibles o medibles los que predominan en la práctica general y en la conciencia colectiva. Ahora bien, el PIB por habitante es solo un cálculo aritmético; los indicadores sociales también son promedios estadísticos; y ninguno de ellos refleja el bienestar de los pobres. Ni siquiera el índice de desarrollo humano es una excepción. Lo cuantificable es obviamente importante, pero no debería determinar nuestro pensamiento sobre el desarrollo. Desafortunadamente, sí lo determina, y, en consecuencia, se ha centrado la atención donde no debería centrarse. Esto tiene que ser corregido, y la corrección tiene varias dimensiones. Resulta esencial hacer una distinción entre los medios y los fines. El crecimiento económico y la eficiencia económica son medios, y el desarrollo, en cambio, es el fin. Gran parte de las publicaciones sobre desarrollo se centran en las economías, a pesar de que los agregados a menudo ocultan más de lo que revelan. Por lo tanto, resulta importante cambiar el enfoque para centrar la atención más en la gente y menos en los países.

B. Comparación con otros enfoques

En retrospectiva, queda claro que los ODM fueron moldeados por la evolución de las ideas sobre el significado de desarrollo. En efecto, a pesar de que el origen de los ODM se puede remontar directamente al momento en el que se hizo énfasis en el desarrollo humano, parecería que estos también se relacionan con las nociones anteriores de desarrollo que hacían hincapié en la mejora de la calidad de vida, la reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo, la acentuación de los indicadores sociales de desarrollo, o la voluntad de satisfacer las necesidades humanas básicas. Resulta, entonces, necesario comparar los ODM con otros enfoques que tengan inquietudes similares, ya sean el desarrollo humano, los derechos humanos, la seguridad humana, el desarrollo sostenible o, en un contexto más amplio, el desarrollo como libertad. En el uso contemporáneo, todos estos enfoques están obviamente relacionados, y deben considerarse más como complementos que como sustitutos.

De hecho, los primeros informes sobre desarrollo humano defendieron planes de acción que especificaban ciertos objetivos con el fin de influir en la asignación de recursos de los

²⁰ Véase Sen (1999).

gobiernos nacionales y en la asistencia para el desarrollo por parte de las instituciones internacionales. La idea de que deberían existir objetivos mundiales también surgió en varias conferencias internacionales durante los años noventa. Los ODM, que formaban parte de la Declaración del Milenio de septiembre de 2000, establecieron prioridades para el desarrollo humano mediante objetivos cuantificados y sujetos a plazos específicos. Estos objetivos eran más selectivos que exhaustivos. Es más, los objetivos buscaban alcanzar niveles mínimos críticos para que su enfoque se centrara en los países y poblaciones pobres del mundo.

Dados sus orígenes, los ODM se pueden situar en un contexto más amplio al relacionarlos con otros enfoques de desarrollo similares, aunque menos limitados.²¹ Los ODM son, quizás, el enfoque más limitado en la medida en que proporcionan un conjunto específico de objetivos acordados por la comunidad internacional que se refiere a los países en desarrollo y a los pobres en particular. Por el contrario, los enfoques basados en los derechos humanos y la seguridad humana tienen menos restricciones, ya que se refieren a todos los países e incluyen a todas las personas. Del mismo modo, el desarrollo sostenible es más abierto en su definición y cobertura, puesto que incluye a todos los países y a todas las personas, incluidas las generaciones futuras. El enfoque basado en el desarrollo humano es abierto en su definición y universal en su cobertura porque incluye a todos los países y a todas las personas, con cierta prioridad para los pobres, pero su contextualización, en términos de composición y método de cálculo, es más local que mundial. Es evidente que, como concepto, el desarrollo humano es el más inclusivo, ya que incorpora elementos de todos los enfoques con un énfasis en las libertades, que desempeñan simultáneamente un papel constitutivo y un papel instrumental para el desarrollo humano.

Parecería que los ODM se derivan del paradigma de desarrollo humano que se preocupa por el bienestar de las personas. El enfoque es similar al del índice de desarrollo humano, aunque los ODM son más numerosos y menos precisos. Ciertas metas son cuantitativas, mientras que otras son cualitativas. Ahora bien, en teoría, los dos son normas y puntos de referencia que representan un ideal y una exhortación. Se podría decir que los ODM son la combinación de una declaración normativa sobre lo que es deseable y una declaración política sobre lo que es factible. La mezcla de los dos atributos proporciona su *raison d'être*.

C. Evaluación crítica de los ODM

Cualquier tipo de evaluación de los ODM como marco de reflexión o de supervisión con respecto al desarrollo debe empezar centrándose en su concepto y su configuración para poder pasar a una evaluación de sus puntos fuertes y débiles a través del prisma de las experiencias.

En términos del concepto, existen dos problemas básicos. En primer lugar, los ODM especifican la meta pero no delimitan el proceso que hay que seguir para alcanzar los objetivos fijados. En otras palabras, los ODM especifican el punto de llegada pero no trazan la ruta. En segundo lugar, al fijarse los ODM no se hace referencia a las condiciones iniciales, a pesar de que los avances realizados por un país en un plazo determinado dependen, al menos en parte, del punto de partida. Los objetivos mundiales, concebidos como normas, pero a menudo considerados metas, tampoco reconocen que puede haber diferencias significativas en las prioridades nacionales. En suma, los ODM se centran en una comparación entre un estado indeseable y un estado deseable, pero no reconocen la importancia del proceso de cambio, es

²¹Para un análisis detallado, véase Fukuda-Parr (2010). Véase también PNUD (2010a).

decir, la ruta de transición de un estado al otro. Esta separación implícita entre fines y medios complica el problema. Pero eso no es todo, existe otra limitación fundamental. Los ODM se exponen en términos de agregados y promedios que a menudo ocultan tanto como revelan porque no hacen referencia a los resultados distributivos. La representación de indicadores sociales de desarrollo como medias aritméticas o promedios estadísticos proporciona un indicador sintético pero no refleja el bienestar de los pobres, la mayoría de los cuales viven muy por debajo de cualquier umbral obtenido sobre la base de un promedio. Por tanto, una evaluación significativa del progreso realizado con respecto a las condiciones de vida de las personas debe reconocer la existencia de desigualdades. La «tiranía de los promedios» puede ser engañosa, por lo que resulta esencial desagregar los resultados para revelar, en vez de ocultar, las realidades distributivas.²²

En términos de configuración, existen tres limitaciones fundamentales. En primer lugar, hay una multiplicidad de metas: 8 objetivos, 18 metas cuantificables, que ahora han aumentado a 21, y 48 indicadores, que ahora han aumentado a 60. En segundo lugar, las metas se especifican de diversas maneras. Algunas metas se establecen en términos proporcionales: reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven en la pobreza o padecen hambre; reducir en dos terceras partes la mortalidad infantil; reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna; o reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios de saneamiento básicos. Otras metas se establecen en términos universales: enseñanza primaria universal; igualdad entre los géneros en la enseñanza; empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos; y acceso universal a la salud reproductiva. Y otras metas, en cambio, se establecen como declaraciones de intenciones: reducir la pérdida de biodiversidad o mejorar las vidas de los habitantes de barrios marginales. En tercer lugar, algunos indicadores, en especial en lo que respecta a la medición del número de personas pobres, son inadecuados y podrían ser engañosos. Los problemas que se asocian con estas tres limitaciones son prácticamente evidentes. Aun así, conviene destacarlos.

La multiplicidad de metas significa que, aparte de la duplicación y la superposición, resulta difícil efectuar un seguimiento del progreso general. La suposición implícita detrás de las metas que buscan una reducción proporcional es que el progreso es lineal, pero la realidad no es así. Si el objetivo es reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven en la pobreza, su consecución dependerá en gran parte del porcentaje inicial, ya sea un 60% o un 20%. En consecuencia, el logro de las metas podrá resultar excesivamente difícil para algunos y excesivamente fácil para otros.²³ El problema con las metas que buscan el acceso universal es que los resultados se caracterizan por ser binarios, de modo que resulta difícil diferenciar entre los resultados en los que el progreso ha sido escaso y los resultados en los que el progreso ha sido considerable. Las metas que están establecidas como declaraciones de intenciones no tienen el mismo valor para todo el mundo y resultan excesivamente difíciles de supervisar. Estos problemas se ven a menudo agravados por las dificultades en la medición que varían según las metas. En algunos países y en lo que respecta a algunos indicadores, las estadísticas son deficientes. En otros países y en lo que respecta a otros indicadores, en cambio, las estadísticas son difíciles de encontrar. La limitación debida a indicadores

²² Para un análisis más detallado de la importancia de la desigualdad en el contexto de los ODM, véase Fukuda-Parr (2010) y Vandemoortele and Delamonica (2010).

²³ Se ha sostenido convincentemente que los ODM le exigen demasiado a los países del África subsahariana. Véase, por ejemplo, Easterly (2009). Véase también Vandemoortle y Delamonica (2010), quienes resaltan este problema relativo a los ODM de forma aguda: «... Cabe preguntarse si el problema es que África no logra los objetivos o que el mundo pasa por alto el verdadero problema.»

inadecuados como la proporción de la población que vive por debajo de un umbral de la pobreza establecido es ligeramente distinta, ya que estos indicadores podrían ser engañosos porque la medición pasa por alto lo esencial.²⁴ El problema no es simplemente que el recuento de las personas pobres a menudo se asocia con diferencias importantes debidas a la metodología y las estadísticas, aunque este factor recibe gran parte de la atención. El enfoque en este tipo de reducción de la pobreza podría ser engañoso si no se toma en cuenta a las personas en situación permanente de pobreza o a las personas que están considerablemente por debajo del umbral.

Las limitaciones de los ODM como concepto, tanto en el fondo como en la forma, ofrecen algunos elementos para la evaluación de los ODM como marco de referencia. Intentar una evaluación completa, o incluso sistemática, sería una gran digresión, pero vale la pena subrayar algunos aspectos. En primer lugar, su punto débil también es su punto fuerte. Los ODM son sencillos, pegadizos y aceptables, y, en parte, se centran en metas con las que todo el mundo está de acuerdo. Al mismo tiempo, este punto fuerte también es un punto débil porque se basa en la suposición implícita de que existe un objetivo único para todos los casos. Además, este punto débil se ve acentuada por el hecho de que los ODM no establecen explícitamente cuáles son los medios para alcanzarlos. En segundo lugar, los ODM han sido asociados con consecuencias no deseadas, principalmente en relación con el énfasis inadecuado que se pone en la intensificación del ritmo de crecimiento económico y en la movilización de la financiación externa para los sectores sociales. Este problema se puede atribuir, en parte, al énfasis puesto en las finalidades y a la omisión de los medios. Las teorías económicas convencionales y las políticas económicas ortodoxas simplemente ocuparon este espacio vacío, lo que no sorprende a nadie puesto que forman parte de la ideología dominante de nuestros tiempos. En consecuencia, los valores esenciales de los ODM, que se habían extraído del paradigma del desarrollo humano, se han perdido en el camino.²⁵ En tercer lugar, parece que los ODM se han interpretado mal, se han usado indebidamente y han sido objeto de apropiación inadecuada.²⁶ Han sido mal interpretados porque las metas mundiales de los ODM a menudo se utilizan como escala para evaluar el rendimiento de diferentes regiones o países específicos, cuando se suponía que los ODM serían metas colectivas para el mundo como conjunto sin que necesariamente cada país tuviera que alcanzarlas. De hecho, se suponía que los países contextualizarían los ODM según sus condiciones iniciales y sus prioridades nacionales. Se les ha dado un uso indebido pues han servido para reforzar una perspectiva de desarrollo centrada en los donantes, lo que ha conducido a poner un énfasis desproporcionado en la importancia de la financiación externa para la consecución de los ODM. También ha provocado una tendencia a centrar la atención más en la comunidad internacional que en los gobiernos nacionales. Sin embargo, el éxito o el fracaso en la consecución de los ODM depende en gran parte de lo que sucede en el interior de los países, donde los gobiernos son responsables de los resultados y deben rendir cuentas de ellos. También han sido objeto de apropiación inadecuada por parte de la ortodoxia dominante, que representa una perspectiva ideológica del desarrollo. Los ODM formulan finalidades, y omisión de los medios se podría atribuir a dos razones comprensibles: el reconocimiento de que el desarrollo se caracteriza por especificidades en el tiempo y en el espacio, y la aceptación de que pueden existir diferencias genuinas de opinión sobre lo que se considera

²⁴ Véase Gaiha (2003) y Reddy y Heuty (2008). Hay una lógica detrás de este tipo de críticas. No obstante, debe reconocerse que el problema surge en parte de la definición que se le da a la pobreza en la medición per cápita. Para cualquier umbral de la pobreza, los que están por debajo son pobres y los que están por encima no lo son. Por tanto, si la definición es binaria, la meta también será binaria.

²⁵ Véase Saith (2006).

²⁶ Para un análisis detallado, véase Vandemoortele y Delamonica (2010). Véase también Vandemoortele (2010).

una estrategia de desarrollo adecuada, de manera que alcanzar un consenso político sobre los medios podría resultar excesivamente difícil, por no decir imposible. No obstante, la ortodoxia dominante aprovechó esta omisión para imponer un enfoque centrado en la intensificación del crecimiento y el aumento de la ayuda.

III UNA MIRADA AL FUTURO DE LOS ODM

Al pensar en el futuro de los ODM, el primer paso debe ser centrarse en las diferentes posibilidades para después de 2015, ya que existen varias alternativas. El segundo paso podría ser intentar examinar otros modelos para delinear un perfil general de cambio, aunque resulte difícil concebir un marco totalmente nuevo.

A. Posibilidades después de 2015

Gran parte del debate actual se centra en un examen del progreso realizado entre 2000 y 2010. Este interés es lógico si se quiere hacer un análisis de lo que se puede hacer o se debería hacer entre 2010 y 2015 para alcanzar los ODM. No obstante, este documento se centra en lo que hay que hacer después de 2015. Surgen varias preguntas: en primer lugar, ¿seguirá siendo necesario un marco como el de los ODM cuando el periodo estipulado llegue a su fin? En segundo lugar, ¿seguirá siendo similar al anterior pero fijando mejores y más rápidos resultados? En tercer lugar, ¿será necesario modificar los ODM agregándoles o sustrayéndoles factores? En cuarto lugar, ¿será necesario pasar de unos ODM generalizados a unos contextualizados visto que las condiciones difieren según el espacio y el tiempo? Y en quinto lugar, ¿habrá llegado la hora de pensar en algo diferente para remplazar a los ODM como marco, aunque resulte difícil construir un nuevo enfoque y cambiar de paradigma sea demasiado ambicioso? El análisis siguiente considera estas preguntas por orden sucesivo.

La respuesta a la primera pregunta es clara. Un marco, así sea un punto de referencia, será necesario después de 2015. Los ODM le han dado mayor importancia a las preocupaciones relativas a la pobreza y la penuria, situación en la que se encuentra una gran parte de la población mundial. Los ODM también han logrado propagar la idea de que es de vital importancia mejorar las condiciones de vida de los pobres en un plazo específico. Además, a pesar de que nos queda mucho por recorrer, la aspiración de lograrlos debe seguir ocupando un lugar central.

La respuesta a la segunda pregunta también es clara. El marco no puede ser el mismo porque, por un lado, solo se pospondrían las metas, lo que sería una admisión de fracaso, y, por otro lado, se excluiría la posibilidad de aprender de la experiencia adquirida mediante el deseo de hacer mejor las cosas y con mayor rapidez. También sería posible hacer las mismas cosas de manera diferente o hacer cosas totalmente diferentes.

La respuesta a la tercera pregunta es un tanto más matizada y compleja. Los ODM se pueden modificar incorporándoles y sustrayéndoles aspectos. Puede que exista una fuerte tentación de optar por unos ODM más ambiciosos (ODM-Plus),²⁷ que incluyan, por ejemplo, la igualdad entre géneros, los derechos humanos, la buena gobernanza y el cambio climático, por nombrar solo algunos. También podría ser tentador querer agregarle una dimensión

²⁷ Véase, por ejemplo, Summer y Tiwari (2009).

cuantitativa a las metas cuantitativas, pero, por dos razones, sería prudente avanzar rápido pero cautelosamente en esta dirección. La primera es obvia. La incorporación de otras metas y de otros indicadores podría destruir la simplicidad de los ODM, virtud que los hizo tan atractivos. La segunda, en cambio, no es tan obvia. Cualquier incorporación tendría que ajustarse a una doble prueba de fuego: ser un indicador pertinente que cuente con datos sólidos disponibles. Ahora bien, la sustracción de aspectos también es tentadora porque existen metas que se duplican o se superponen, lo que debe evitarse al máximo. También sería pertinente reducir el número de indicadores cuyas variables son inadecuadas o la calidad de sus datos es deficiente. Sin embargo, este tipo de racionalización implica que los ODM perderían algo en términos de cobertura. Resulta evidente, entonces, que se necesita mucha prudencia al efectuar dichas incorporaciones o sustracciones. Aun así, la reflexión relativa a los ODM, ya sea incorporando o sustrayendo aspectos, no se debe obstaculizar ni excluir.

La respuesta a la cuarta pregunta es más sencilla. Los ODM generalizados y los ODM contextualizados no deben presentarse como opciones mutuamente excluyentes porque, de hecho, plantearlos como alternativas crea un falso dilema. Los ODM generalizados eran objetivos para el mundo en su conjunto, y estaban destinados a ser modificados según las condiciones iniciales y las prioridades nacionales. En otras palabras, los ODM constituían un conjunto de normas y proporcionaban un marco para que los gobiernos nacionales formularan sus objetivos en relación con sus especificidades en el tiempo y en el espacio. Dadas estas normas, los ODM orientados a los países podrían haber reflejado las diferencias en las prioridades y los objetivos. Por tanto, los ODM generalizados y los ODM contextualizados son complementos más que substitutos. Por supuesto, es importante encontrar un equilibrio porque los objetivos mundiales deben proporcionar espacio para las diferencias en las condiciones iniciales y las prioridades nacionales. Este espacio, sin embargo, no puede ser demasiado grande ni demasiado pequeño.

B. Otros modelos

Resulta difícil aportar una respuesta a la quinta pregunta. Las razones son obvias. Construir un nuevo marco en un paradigma modificado que pueda substituir a los ODM después de 2015 podría ser deseable, pero es más fácil decirlo que realizarlo. Aun así, se pueden exponer algunos rasgos de los cambios que representarían puntos de partida o modificaciones sustanciales del marco existente. Hay tres imperativos que merecen ser destacados.

En primer lugar, es imperativo que haya flexibilidad estructural en el ámbito nacional. Resulta fundamental reconocer las diferencias en las condiciones iniciales. Es igualmente importante tener en cuenta las diferencias en las prioridades nacionales. Al hacerlo, se deben reconocer las posibilidades de una interdependencia y de un posible desequilibrio entre los objetivos. Para ello, el nuevo marco debe establecer que los ODM son normas más que límites, ilustrativos más que exhaustivos, e indicativos más que definitivos. También debe quedar explícito que los ODM representan objetivos para el mundo como conjunto, y, por lo tanto, no son una escala para medir el progreso realizado en cada país puesto que los objetivos nacionales deben formularse basándose en normas mundiales de referencia.

En segundo lugar, es imperativo que cualquier evaluación de los resultados reconozca la existencia de desigualdades. Puede que sea necesario considerar el progreso hacia el logro de los objetivos estipulados en términos de agregados o promedios estadísticos en el plano

nacional. No obstante, esto no es suficiente. También es necesario hacer un seguimiento del progreso de forma disgregada o calcular los promedios estadísticos introduciendo ponderaciones que logren reflejar la distribución entre las personas. Esto es fundamental porque las desigualdades existen y los resultados distributivos son importantes. Hay dos maneras de llevar esto a cabo. Por un lado, el método más simple sería centrarse en el 25 % de la población más pobre o en el 40% de la población menos pobre para cada uno de los objetivos. Esto, sin embargo, es más fácil decirlo que ponerlo en práctica porque las estadísticas relativas a la distribución de los ingresos o al consumo son a menudo inadecuadas y a veces poco fiables. Ahora bien, tampoco es imposible porque la información existe, aunque sea imperfecta o insuficiente. Por otro lado, se ha sugerido un método alternativo.²⁸ Las encuestas demográficas y de salud disponibles para un gran número de países se podrían utilizar para agrupar los hogares en quintiles según la riqueza del hogar, más que según los ingresos o el consumo. En vez de utilizar mediciones ponderadas iguales no ajustadas, se podrían utilizar mediciones ponderadas diferentes ajustadas con base en la equidad en los diferentes quintiles, lo que proporcionaría estadísticas nacionales ajustadas en términos de equidad para un objetivo dado. A pesar de tener limitaciones metodológicas y estadísticas, este enfoque podría ser un complemento útil para la información disponible sobre los ingresos o el consumo de los pobres. No obstante, queda absolutamente claro que cualquier iniciativa que pretenda supervisar el progreso realizado debe centrarse en el 25 % de la población más pobre o en el 40% de la población menos pobre.

En tercer lugar, es imperativo que el nuevo marco para los ODM incorpore algunos elementos en relación con los medios en vez de centrarse exclusivamente en los fines. En otras palabras, se tiene que explicitar algo más, no solamente en términos de resultados, sino también en términos de procedimiento. La omisión de referencias en relación con los medios o el procedimiento conlleva dos riesgos. En algunos casos, conduce a la inferencia errónea de que un modelo único podría funcionar para todos los casos. En otros casos, en cambio, se crea un espacio vacío en el que se puede imponer políticas prescriptivas. Por supuesto, especificar políticas o estrategias para la consecución de los ODM no es posible ni deseable, puesto que el desarrollo se caracteriza por especificidades en el tiempo y en el espacio. No puede existir ninguna prescripción generalizada o plan universal que garantice el bienestar de toda la humanidad. De hecho, las políticas y las estrategias deben evolucionar en el plano nacional a medida que cambian los tiempos y las circunstancias. Aun así, el marco para los ODM podría formular al menos unas cuantas proposiciones generales a fin de evitar que sean mal interpretados o que sean objeto de apropiación inadecuada. Unas cuantas de estas proposiciones presentadas como sugerencias sin ser definitivas ni exhaustivas, podrían ser suficientes. El crecimiento económico es necesario pero no basta para lograr el desarrollo. Es preciso crear mecanismos institucionales que logren transformar el crecimiento económico en un desarrollo significativo al mejorar las condiciones de vida de las personas. La acción pública es una parte integral de este proceso. La creación de empleos proporciona el único medio sostenible para la reducción de la pobreza. Por tanto, no se deberían aplicar políticas absolutas porque existen especificidades en el tiempo y en el espacio. La financiación externa es un complemento y no puede ser un sustituto de los recursos internos. Además, la función del Estado sigue siendo fundamental para el desarrollo.

²⁸ Véase Vandemoortele y Delamonica (2010).

IV EL CONTEXTO NACIONAL

El reconocimiento en los ODM de la pobreza y la penuria haciendo hincapié en el desarrollo humano desempeñó una función valiosa, pero no fue suficiente porque no se establecía nada en relación con las estrategias necesarias para hacer frente a este reto del desarrollo. Había, además, otra laguna básica. Las personas no son solamente beneficiarias del desarrollo, puesto que solo si las personas ocupan un lugar central en el proceso de desarrollo éste podrá empoderarlas para que participen en las decisiones que determinan sus vidas. La distinción medieval entre agentes y pacientes, a la que hace alusión Amartya Sen, pone de relieve la importancia de esta propuesta. Sen argumenta que el enfoque del proceso de desarrollo centrado en las libertades es en gran parte una visión que considera a las personas como agentes activos, en la medida en que los individuos mediante las oportunidades sociales adecuadas pueden forjar su propio destino y ayudarse mutuamente. Por tanto, no se deben considerar principalmente como pacientes o receptores pasivos de los programas de desarrollo.²⁹

En el contexto nacional, la importancia que se le ha concedido al crecimiento económico y a la eficiencia económica como objetivos es inadecuada y debe cambiar, ya que estos son simplemente medios y el bienestar de la personas, en cambio, es un fin. Por tanto, resulta imperativo no perder de vista el fin a medida que aumenta el interés relativo a los medios. Además, hay dos fundamentos olvidados que deberían formar parte integral de todo intento de alcanzar los objetivos fijados en los ODM.³⁰ Primero, debe reconocerse que el crecimiento económico es necesario pero no es suficiente para lograr una reducción de la pobreza. No basta con decir que las políticas sociales deberían moderar los resultados de las políticas económicas, ya que la dicotomía entre políticas económicas y sociales es inadecuada, al igual que la dicotomía entre desarrollo económico y social. Es importante crear mecanismos institucionales que puedan mediar entre el crecimiento económico y el desarrollo social. Segundo, debe reconocerse que el bienestar de la humanidad es la esencia del desarrollo. Se deduce, entonces, que se deben tener en cuenta los resultados distributivos para que el problema de la creciente desigualdad pueda ser abordado en vez de aceptado como una realidad inevitable. Del mismo modo, el empleo y los medios de subsistencia también son importantes. Después de todo, la creación de empleos es el medio más importante para reducir la pobreza, y tal vez sea la única solución sostenible a largo plazo. Es más, el empleo es fundamental para el bienestar y la dignidad de las personas. Por tanto, en el contexto nacional, será necesario reformular las políticas, redefinir las estrategias y replantearse el concepto de desarrollo.

Para reformular las políticas, será indispensable reflexionar sobre los objetivos y las políticas macroeconómicas. Esta reformulación debe empezar por redefinir los objetivos de las políticas. A corto plazo, o en situación de crisis, la preocupación principal no debería ser únicamente la estabilidad de los precios, ya que la estabilidad de la producción y de los empleos es igualmente importante. A mediano plazo, o en situación de normalidad, el objetivo esencial de las políticas macroeconómicas no puede ser simplemente la gestión de la inflación y la eliminación de los desequilibrios macroeconómicos. También debería abordar, al menos con el mismo énfasis si no es con más, la creación de empleo y el fomento del crecimiento económico. La reformulación también debe extenderse a los instrumentos de

²⁹ Para un análisis lúcido, véase Sen (1999).

³⁰ Para un análisis más detallado, véase Nayyar (2007).

política. La política fiscal no puede ser solo un medio de reducción del déficit público o de restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos porque también es un poderoso instrumento para la consecución del pleno empleo y el crecimiento económico. Tampoco se puede reducir la política monetaria a un simple medio para controlar la inflación mediante los tipos de interés porque es un instrumento versátil a través del cual el precio y el volumen de los créditos pueden desempeñar un papel sumamente eficaz en la consecución de los objetivos de desarrollo. En suma, resulta fundamental volver a un enfoque de las políticas macroeconómicas centrado en el desarrollo, basándose en una integración de políticas fiscales y monetarias anticíclicas a corto plazo con objetivos de desarrollo a largo plazo. El crecimiento económico acompañado de un pleno empleo debería ser el objetivo principal de las políticas macroeconómicas, que deberían ser parte integral de la misión de los bancos centrales y los ministerios de finanzas. A más largo plazo, la reducción de la pobreza es posible solo a través de un enfoque como este. Mientras tanto, se debe facilitar el acceso a programas de empleo y de protección social para las personas desempleadas mediante políticas macroeconómicas sensatas. Incluso cuando las personas tienen un empleo (pero a menudo bajos ingresos), el consumo privado debe ser complementado con el consumo social. Para ello, los gobiernos deben asignar recursos para el gasto en los sectores sociales y proporcionar un margen de acción suficiente para las políticas macroeconómicas, a fin de fomentar la oferta mediante mayores inversiones y fomentar la demanda mediante tarifas más bajas para el usuario.

Para redefinir las estrategias, será necesario introducir medidas correctivas e intervenciones para impedir o minimizar la exclusión de las personas del proceso de desarrollo.³¹ El objetivo de las medidas correctivas debería ser el fomento de la inclusión. La inclusión de los pobres requiere la difusión de la educación y el aumento del consumo social. También requiere grandes inversiones en infraestructura, especialmente en las zonas rurales. El objetivo de las intervenciones debería ser reducir al máximo la exclusión. La magnitud de la exclusión se puede limitar mediante la prestación de servicios públicos a regiones o grupos vulnerables, marginados o excluidos. Para las personas que permanecen excluidas a pesar de las intervenciones, es fundamental ampliar y reforzar las redes de seguridad social como los programas de lucha contra la pobreza. La función del gobierno es vital en todas las esferas. No basta con hablar de un crecimiento inclusivo como lo suelen hacer los gobiernos. Es necesario garantizar que el proceso de crecimiento sea favorable a los pobres y la creación de empleos es la base primordial de la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, los recursos de los gobiernos provenientes del crecimiento deben utilizarse en parte para proporcionar servicios públicos para los pobres en términos de acceso y prestación. Los ODM serían más fáciles de alcanzar si los gobiernos decidieran, al menos en algunos ámbitos críticos, que se debe proporcionar un acceso para todos en un plazo establecido. Por supuesto, la elección de estos ámbitos diferirá entre los países, pero algunas posibilidades evidentes para las prioridades nacionales en materia de desarrollo podrían ser: el suministro de agua potable, la creación de instalaciones de saneamiento, la inmunización de los niños y la finalización de los estudios primarios.

Para replantearse el concepto de desarrollo, será necesario reconocer la importancia de las instituciones, la relevancia del equilibrio entre los factores internos y externos, y la importancia decisiva de la acción pública. Debe subrayarse que la función del Estado es fundamental para todo lo que se debe hacer en materia de desarrollo. Para ello, es imperativo restaurar la autoridad moral del Estado, socavada al imponerse la ideología basada en el

³¹ Estas medidas correctivas e intervenciones se analizan con mayor detalle en Nayyar (2003).

fundamentalismo de mercado asociada a la globalización. La razón es muy sencilla. Aunque los gobiernos no hagan las cosas bien, no se puede prescindir de ellos o sustituirlos por los mercados. Por tanto, se debe hacer lo necesario para que los gobiernos funcionen mejor.

El debate sobre desarrollo gira, en general, en torno a las políticas, pero ha llegado el momento de pasar a un enfoque más amplio para centrarse en las instituciones. La economía ortodoxa ha tratado de armonizar la función y la forma de las instituciones en todo el mundo independientemente del espacio y el tiempo. Esto, sin embargo, ha sido un grave error, ya que no existe un modelo único que convenga a todos. Hay particularidades en el espacio. Las instituciones dependen del contexto local y no se pueden trasladar a otro contexto. También hay particularidades en el tiempo. Las instituciones necesitan tiempo para desarrollarse y no se pueden crear por arte de magia. Resulta importante, entonces, recordar que las instituciones nacen a través de procesos complejos que duran largos periodos de tiempo. Además, sería un error considerar las instituciones como un prerrequisito del desarrollo porque, de hecho, las instituciones que existen en los países industrializados son un resultado, y no una causa, del desarrollo económico.³² Ahora bien, la función del Estado es fundamental en casi todas las dimensiones de las instituciones. En la economía de un país, el Estado intenta gobernar el mercado mediante reglas o leyes. Para ello, establece reglas de juego para los interlocutores del mercado y, en particular, crea marcos para regularlos, pero también crea instituciones, ya sean organizaciones o entidades, para supervisar su funcionamiento. Estas instituciones, que a veces no logran desarrollarse solas, necesitan la intervención activa del Estado como líder o al menos como catalizador. Aun así, la diversidad, y no la uniformidad, es la regla general en la evolución de las instituciones.

Resulta esencial entonces reconsiderar la importancia relativa de los factores externos e internos para el proceso de desarrollo en términos de mercados y de recursos. Es necesario reconocer que los mercados nacionales son fundamentales para el proceso de desarrollo y que los mercados externos son, en el mejor de los casos, complementos pero no pueden ser sustitutos de los mercados nacionales, incluso en los países más pequeños. Por supuesto, la validez de este argumento depende en parte del tamaño del país. Aun así, los mercados nacionales son, por un lado, una parte constitutiva del desarrollo porque reflejan el poder adquisitivo de los ciudadanos comunes y corrientes y, por otro lado, desempeñan una función fundamental para el proceso de desarrollo porque pueden dinamizar los procesos de crecimiento. De la misma manera, sería conveniente basarse más en los recursos internos para las inversiones y tratar los recursos externos como complementos en vez de sustitutos.

Ha llegado el momento de reconocer que existe una relación muy compleja entre el Estado y el mercado.³³ El mundo pasó de una creencia generalizada, predominante durante los años cincuenta, de que el Estado no podía hacer nada mal a una fuerte convicción, de moda durante los años noventa, de que el Estado no puede hacer nada bien. Estas son percepciones exageradas, ya que la realidad se encuentra en algún punto intermedio. El mercado y de los gobiernos pueden tener deficiencias porque ni los mercados ni los gobiernos son perfectos ni pueden llegar a serlo. Efectivamente, los mercados son invariablemente imperfectos y los gobiernos, sin excepción alguna, son falibles. No obstante, estas deficiencias raramente son absolutas, ya que permiten un cierto nivel de corrección, en particular cuando la existencia de los mercados y de los gobiernos se establece mediante un sistema de frenos y contrapesos mutuos. Los gobiernos y los mercados son complementos más que sustitutos. Es más, la

³² Véase Chang (2007).

³³ Para un análisis más detallado, véase Nayyar (2007). Véase igualmente Bhaduri y Nayyar (1996).

relación entre el Estado y el mercado no se puede definir de forma definitiva porque, de hecho, los dos se tienen que adaptar continuamente el uno al otro a medida que pasa el tiempo y las circunstancias cambian. La experiencia adquirida en materia de desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX enseña que los países más exitosos han sido los que han logrado establecer una relación adecuada entre el Estado y el mercado. Es hora, pues, de abandonar la fe ciega en el mercado para considerar una función más dinámica del Estado. Para que el desarrollo beneficie a la población, el Estado debe desempeñar un papel importante en términos de inversión en infraestructura, puesto que ésta no provendrá de los inversores nacionales ni extranjeros del sector privado. El Estado también tiene que concentrar su atención en el gasto público en los sectores sociales porque, para que el desarrollo pueda mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, la asignación de recursos para apoyar el consumo social debe ser, a la vez, un elemento constitutivo y un factor instrumental del desarrollo. Ahora bien, esto no es suficiente. El Estado también debe intentar garantizar que el crecimiento económico cree empleos y medios de subsistencia para las personas. Lo más importante quizá sea restablecer el equilibrio relativo a las funciones respectivas del mercado y el Estado, ya que el péndulo se ha inclinado demasiado hacia un extremo y la exclusión de grandes proporciones de la población no puede sostener el crecimiento ni mucho menos conducir al desarrollo. El Estado debe cumplir una función de desarrollo y gran parte de lo que hay que hacer solo lo puede hacer el Estado porque los mercados no le deben rendir cuentas a los ciudadanos, mientras que los gobiernos sí.

V EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los aspectos internacionales de los ODM se establecen en el Objetivo 8, que busca fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Esta aspiración tiene varias dimensiones, que van desde la atención de las necesidades especiales de los países menos adelantados (PMA), pasando por una solución general del problema de la deuda del mundo en desarrollo, hasta la creación de un sistema de comercio multilateral y un sistema financiero internacional para fomentar el desarrollo. Varios exámenes de los ODM tratan de evaluar la ineficacia y la desigualdad del progreso en este ámbito.³⁴ Los objetivos establecidos en los ODM tienen grandes aspiraciones, pero parece que los resultados obtenidos no han estado a la altura de lo esperado.

No sería una exageración afirmar que la búsqueda de un sistema de cooperación multilateral para el desarrollo se ha caracterizado por un énfasis selectivo, por no decir equivocado, en la asistencia para el desarrollo en condiciones favorables. Esto se debe, en gran parte, a la predominancia de una visión del mundo centrada en los donantes y particularmente en la ayuda. También se debe, en parte, a la preocupación de que el volumen, la eficacia y la estructura de la ayuda dejan mucho que desear. Es evidente que la comunidad internacional debe hacer un mejor trabajo con respecto a este asunto pendiente porque su conclusión no se perfila siquiera en un horizonte lejano. Ahora bien, debe reconocerse que es necesario hacer mucho más. Incluso si se logra alcanzar las metas relativas a la asistencia para el desarrollo establecidas en los ODM, lo que parece muy improbable, no queda claro cómo esto podrá garantizar resultados de desarrollo positivos. Los hechos y las experiencias demuestran que la ayuda tiene ventajas e inconvenientes. Algunos van más lejos y sostienen que la ayuda a menudo equivale a una «maldición de los recursos naturales». Puede que sea

³⁴ Véase Naciones Unidas (2008) y Naciones Unidas (2010a). Véase también PNUD (2010).

una propuesta controvertida, pero no cabe duda de que la disponibilidad de la ayuda tiende a aliviar la presión sobre los gobiernos en la aplicación de los cambios o las reformas necesarios para el desarrollo. Además, es más que plausible argumentar que la ayuda a menudo se vuelve una opción fácil para los gobiernos y, por esta razón, la movilización de recursos internos no recibe la atención que merece como medio de financiación de los ODM. De hecho, para los países en desarrollo, las remesas de los migrantes son una fuente de financiación externa mucho más grande y más estable que las entradas de ayuda.³⁵ Por consiguiente, cabe pensar en políticas y mecanismos que puedan utilizar las remesas con mayor eficacia para el proceso de desarrollo. En cualquier caso, es evidente que, para los países en desarrollo, el acceso a los mercados mediante intercambios comerciales y el acceso al conocimiento mediante intercambios de tecnología son mucho más importantes para la consecución del desarrollo de lo que jamás podrá serlo la ayuda extranjera.

Los estudios de los resultados en los PMA con respecto a los ODM demuestran que el progreso realizado no será suficiente para alcanzar los objetivos mundiales. Esto resulta sorprendente, al menos a primera vista, porque el crecimiento económico de los PMA, durante los años 2000 hasta la crisis financiera, fue rápido y sin precedentes, puesto que superó la mayoría de las previsiones gracias al auge de los precios de los productos básicos, a la abundancia de capital barato (aunque una parte de este era capital móvil), y a la gran burbuja de la economía mundial. Podría haber tres explicaciones plausibles: las metas son inalcanzables, el crecimiento no ha sido suficiente o el crecimiento no ha sido inclusivo.

Desde luego, la tarea se ha complicado debido a la crisis financiera y a la gran recesión de la economía mundial. Sin embargo, incluso sin estos problemas, los ODM habrían sido inalcanzables en los PMA porque, por una parte, las metas eran demasiado ambiciosas y, por otra parte, las estrategias nacionales no fueron ni suficientes ni adecuadas. Paradójicamente, no se les permitió a los PMA, ni mucho menos se les dieron los medios para ir más allá de lo establecido en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). La estrategia de los DELP consistía en centrarse en el crecimiento económico, con el supuesto de que alcanzaría a los sectores más pobres de la sociedad, y en la inversión en los sectores sociales, con el supuesto de que los servicios creados beneficiarían a los pobres.³⁶ Este enfoque, defendido por la economía ortodoxa como era de esperarse, casi no tenía en cuenta el problema y hubo muy poca, por no decir ninguna, reflexión sobre cómo el crecimiento económico y el fomento del sector social podrían volverse más inclusivos o, mejor aún, favorables a los pobres. En realidad, el énfasis en el desarrollo social hizo que los gobiernos de los PMA dependieran de los recursos externos para financiar los gastos públicos en los sectores sociales y dejaran de movilizar los recursos internos para financiar la inversión en infraestructura, agricultura y actividades productivas. Es necesario transformar este tipo de mentalidad para que las políticas macroeconómicas puedan integrarse a los objetivos de desarrollo a largo plazo en vez de ajustarse al objetivo de estabilidad de precios a corto plazo. Deben mobilizarse los recursos internos para intensificar la inversión en infraestructura y agricultura a fin de mejorar la capacidad de producción. El enfoque de reducción de la pobreza debe alejarse de la compartimentación de los sectores sociales para optar por una integración con estrategias de desarrollo que procuren unir el crecimiento económico con la creación de empleo y el desarrollo participativo.

Es evidente que, durante el primer cuarto del siglo XXI, los resultados de desarrollo serán modelados, al menos en parte, por el contexto internacional. También es evidente que

³⁵ Véase Nayyar (2008a).

³⁶ Para un análisis más detallado, véase Fukuda-Parr (2010).

las reglas de juego asimétricas de la economía mundial contemporánea menoscabarán el margen de acción en materia de políticas tan esencial para el desarrollo.³⁷ Varias de estas reglas forman parte del régimen de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y varias otras están implícitas en las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Además, el problema se ve agravado por la integración en los mercados financieros internacionales. Es necesario corregir esta situación y las medidas correctivas deben procurar reducir la asimetría de las reglas existentes, introducir nuevas reglas cuando sea necesario y reconocer que incluso la aplicación de reglas justas podría no bastar.³⁸ Para la modificación de las reglas injustas, la naturaleza de la solución dependerá de la naturaleza del problema. Cuando existan reglas diferentes en ámbitos diferentes, será necesario establecer reglas simétricas en todos los ámbitos. Cuando existan reglas para algunos pero no para otros, será necesario garantizar que la aplicación de las reglas se haga de manera uniforme. Cuando el programa de formulación de nuevas reglas presente una posición parcializada, será necesario restablecer el equilibrio en el programa. Pero eso no es todo, porque existen algunos ámbitos, como la sostenibilidad del medio ambiente, los mercados financieros internacionales o los movimientos transfronterizos de personas, en los que no existen reglas. El cambio climático figura en el programa, aunque el progreso ha sido mínimo. Ha llegado el momento de introducir nuevas reglas para regir los mercados financieros internacionales. Asimismo, vale la pena contemplar el establecimiento de un marco multilateral para las prácticas consulares y las leyes de inmigración que regulan la circulación de las personas a través de las fronteras.³⁹ Ahora bien, el establecimiento de reglas de juego justas es necesario pero no es suficiente, porque, en un juego, lo importante no son únicamente las reglas, sino también los jugadores. Si un equipo, o uno de los jugadores, no tiene la formación o la preparación adecuada será simplemente aplastado por el rival. Por ello, y teniendo en cuenta que existen grandes diferencias en los niveles de desarrollo de los países, la aplicación de reglas uniformes debería presentar una mayor flexibilidad en vez de una rigidez total. De hecho, la aplicación de reglas uniformes a interlocutores desiguales solo puede producir resultados desiguales. Por tanto, hay una necesidad de discriminación positiva, si no es de acción afirmativa, en favor de los países pobres particularmente, aunque no exclusivamente, para los PMA por su retraso en términos de desarrollo.

Las posibilidades de cooperación entre los países en desarrollo brindan una nueva oportunidad en la coyuntura actual. Hasta ahora, el concepto de cooperación sigue siendo una aspiración más que una realidad, hay muchas palabras pero poca substancia. No obstante, este subconjunto es parte integrante de la lógica de la acción internacional colectiva. Es más, el mundo ha cambiado. En 2005, los países en desarrollo representaban el 81% de la población mundial y el 22% de los ingresos mundiales (casi el 45% del PIB mundial) en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA). Pero eso no es todo, en el mismo año, 2005, los países en desarrollo representaron el 34% de las exportaciones mundiales, el 33% de las exportaciones de productos manufacturados, el 25% del valor añadido manufacturero mundial y el 30% de las entradas de inversión extranjera directa en la economía mundial.⁴⁰ Cabe destacar que gran parte de la importancia de los países en desarrollo se concentra en 12 países que forman el 60% de la población y el 68% de los ingresos del mundo en desarrollo.⁴¹ Aun

³⁷ Esta idea se desarrolla con más detalle en Nayyar (2007).

³⁸ El análisis relativo a las reglas de juego de la economía mundial que se desarrolla en este párrafo se basa en trabajos anteriores del autor (Nayyar, 2002 y 2003).

³⁹ Para un análisis sobre la justificación de un marco multilateral para regular los movimientos transfronterizos de las personas, véase Nayyar (2002a).

⁴⁰ La importancia de los países en desarrollo para la economía mundial ha sido analizada por Nayyar (2009).

⁴¹ Para una demostración detallada de esta concentración, véase Nayyar (2009).

así, este cambio ofrece nuevas posibilidades. En el contexto internacional, en donde la distribución del poder político y económico es tan desigual, el aumento de la importancia económica y la influencia política de los países en desarrollo ofrece una oportunidad para reformar las reglas y las instituciones incluso en un mundo de socios desiguales. Al mismo tiempo, las grandes economías emergentes, es decir, el Brasil, China, la India y Sudáfrica, tomadas como conjunto son capaces de ejercer una influencia significativa a través del multilateralismo, ya sea mediante las instituciones o las reglas, a nivel mundial.⁴² Las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y la OMC forman parte de las instituciones multilaterales más importantes a través de las cuales las grandes economías emergentes podrían ejercer una influencia importante a favor del mundo en desarrollo.

Incluso si los países en desarrollo no logran cambiar el mundo expresando sus opiniones o utilizando su poder de negociación como grupo, o como subconjunto de un grupo, siguen existiendo oportunidades de cooperación favorables entre ellos en varios ámbitos. Los mecanismos institucionales pueden ser acuerdos interregionales o intrarregionales que aúnen los mercados y los recursos para el proceso de desarrollo. También podrían ser modalidades bilaterales o plurilaterales de asistencia mediante las cuales algunos países en desarrollo, al basarse en la experiencia adquirida, podrían ayudar a los países que siguen una evolución similar. De hecho, la cooperación entre los países en desarrollo puede resultar particularmente importante para la consecución de los ODM porque se trata de aprender los unos de los otros en ámbitos donde los países industrializados simplemente no tienen experiencia.

⁴² Las implicaciones y las consecuencias de la creciente importancia del Brasil, China, la India y Sudáfrica en el contexto más amplio de la economía mundial se analizan con detenimiento en un documento reciente del autor. Para un análisis detallado, véase Nayyar (2007).

VI CONCLUSIÓN

Los ODM nacieron hace diez años y su alcance tenía tres dimensiones. En primer lugar, presentaba un reconocimiento explícito de que una gran parte de la población mundial vive en la pobreza y la penuria. En segundo lugar, presentaba una declaración de buenas intenciones en materia de reducción de la pobreza en plazos precisos para mejorar las condiciones de vida de los excluidos y los desposeídos. Por último, intentaba incluir este problema persistente, hasta entonces abordado solamente en los marcos nacionales, en el programa de cooperación internacional para el desarrollo. Mirando hacia atrás, resulta evidente que los ODM, al igual que el índice de desarrollo humano, lograron despertar la conciencia colectiva. Las razones son prácticamente obvias: una sencillez atractiva; unas metas cuantitativas; unos objetivos fáciles de comprender; y unas intenciones con las que todo el mundo está de acuerdo. Se podría decir que los ODM son la combinación de una declaración normativa sobre lo que es deseable y una declaración política sobre lo que es factible. Sin embargo, como se pudo comprobar después, los ODM no alcanzaron a servir un propósito estratégico más amplio, es decir, cambiar el discurso sobre el desarrollo.

Las limitaciones de los ODM como concepto, en el fondo y en la forma, ofrecen algunos elementos para la evaluación de los ODM como marco de referencia. Con respecto al fondo, existen algunos problemas básicos. Los ODM especifican la meta pero no delimitan el proceso que hay que seguir para alcanzar los objetivos fijados. Además, al fijarse los ODM no se hace referencia a las condiciones iniciales, a pesar de que los avances realizados por un país en un plazo determinado dependen, al menos en parte, del punto de partida. Los ODM se exponen en términos de agregados y promedios que a menudo ocultan tanto como revelan porque no hacen referencia a los resultados distributivos. En cuanto a la forma, también existen algunas limitaciones importantes. Existe una multiplicidad de objetivos, tanto cuantitativos como cualitativos, que cubre una amplia variedad de metas. Los objetivos se especifican de diversas maneras: en términos proporcionales, en términos universales o simplemente como declaraciones de intenciones. Además, algunos indicadores son inadecuados y podrían ser engañosos. La evaluación de los ODM como marco de referencia para supervisar el progreso en la prosecución del desarrollo pone de manifiesto ciertas deficiencias. Primero, existe una suposición implícita, aunque incorrecta, de que son universales. Segundo, existen consecuencias involuntarias, principalmente en relación con el énfasis inadecuado que se pone en la intensificación del ritmo de crecimiento económico y en la movilización de la financiación externa para los sectores sociales. Por último, parece que los ODM se han malinterpretado, se han usado indebidamente y han sido objeto de apropiación inadecuada. Estos problemas se deben, en gran parte, al énfasis puesto en las finalidades y a la falta de claridad con respecto a los medios, que, a su vez, se podría atribuir a dos razones comprensibles: el reconocimiento de que el desarrollo se caracteriza por especificidades en el tiempo y en el espacio, y la aceptación de que pueden existir diferencias genuinas de opinión sobre lo que se considera una estrategia de desarrollo adecuada, de manera que alcanzar un consenso político en relación con los medios podría resultar excesivamente difícil, por no decir imposible. No obstante, gracias a su voz y a su influencia, la ortodoxia dominante se aprovechó de esta falta de claridad y llenó el vacío sin encontrar obstáculo imponiendo un enfoque centrado en la intensificación del crecimiento, el aumento de la ayuda y una mejor gobernanza. En consecuencia, los valores esenciales de los ODM se han perdido en el proceso.

Este documento presenta algunas conclusiones importantes con respecto al futuro de los ODM después de 2015. Este tipo de marco es necesario, así sea como punto de referencia, pero no se puede simplemente seguir haciendo lo mismo. Los ODM se deberían modificar pero, para ello, se necesita prudencia al incorporar o sustraer aspectos y no se debe obstaculizar la reflexión. Los ODM generalizados y los ODM contextualizados son complementos más que sustitutos, de manera que los objetivos mundiales deben proporcionar espacio para las diferencias en las condiciones iniciales y en las prioridades nacionales. Efectivamente, ha llegado el momento de examinar algunos rasgos de los cambios que supondrían nuevos puntos de partida o modificaciones sustanciales del marco existente. Hay tres imperativos que merecen ser destacados. En primer lugar, debe haber flexibilidad estructural a nivel nacional. Se debe explicitar que los ODM representan objetivos para el mundo como conjunto, y, por lo tanto, no son una escala para medir el progreso realizado en cada país puesto que los objetivos nacionales deben formularse con base en normas mundiales como referencia. En segundo lugar, cualquier evaluación de los resultados debe tener en cuenta la desigualdad. Esto es fundamental porque las desigualdades existen y los resultados distributivos son importantes. Por consiguiente, cualquier iniciativa que pretenda supervisar el progreso realizado debe centrarse en el 25% de la población más pobre o en el 40% de la población menos pobre. En tercer lugar, el nuevo marco para los ODM debe incorporar primero algunos elementos en relación con los medios en vez de centrarse exclusivamente en los fines. El mensaje de los ODM no se debe plantear solamente en términos de resultados, sino también en términos de procedimiento.

El reconocimiento en los ODM de la pobreza y la penuria haciendo hincapié en el desarrollo humano desempeñó una función valiosa, pero no fue suficiente porque no se establecía nada en relación con las estrategias necesarias para hacer frente a este reto del desarrollo. El bienestar de la humanidad es la esencia del desarrollo, de tal modo que el empleo y los medios de subsistencia son esenciales y los resultados distributivos son igualmente importantes. Por tanto, en el contexto nacional, será necesario reformular las políticas, redefinir las estrategias y replantearse el concepto de desarrollo. Para reformular las políticas, será indispensable reflexionar sobre los objetivos y las políticas macroeconómicas. Para redefinir las estrategias, será necesario introducir medidas correctivas e intervenciones para impedir o minimizar la exclusión de las personas del proceso de desarrollo. El objetivo de las medidas correctivas debería ser el fomento de la inclusión. Para replantearse el concepto de desarrollo, será necesario reconocer la importancia de las instituciones, la importancia del equilibrio entre los factores internos y externos, y la importancia decisiva de la acción pública. Debe subrayarse que la función del Estado es fundamental para todo lo que se debe hacer en materia de desarrollo.

En el contexto internacional, el enfoque de los ODM es demasiado limitado. El énfasis equivocado en la asistencia para el desarrollo en condiciones favorables se debe a la predominancia de una visión del mundo centrada en los donantes. Evidentemente, la comunidad internacional debe hacer un mejor trabajo con respecto a este asunto pendiente, pero es necesario hacer mucho más. Es más, la ayuda tiene ventajas pero también tiene inconvenientes. También existen otras fuentes de financiación externa, como las remesas de los migrantes, que deben estudiarse. En cualquier caso, para los países en desarrollo, el acceso a los mercados y el acceso a nuevas tecnologías son mucho más importantes de lo que jamás podrá serlo la ayuda extranjera. Asimismo, es necesario transformar nuestra manera de pensar en los PMA que tiende a hacer hincapié en el crecimiento económico, partiendo del supuesto de que alcanzará a los sectores más pobres de la sociedad, y en la inversión en los sectores sociales, partiendo del supuesto de que los servicios creados beneficiarán a los pobres. El

enfoque de reducción de la pobreza debe alejarse de la compartimentación de los sectores sociales para optar por una integración con estrategias de desarrollo que procuren unir el crecimiento económico con la creación de empleos y el desarrollo participativo. Lo más importante quizá sea reconocer que las reglas de juego asimétricas de la economía mundial contemporánea menoscabarán el margen de acción en materia de políticas tan esencial para el desarrollo. Es necesario corregir esta situación. Ahora bien, el establecimiento de reglas de juego justas es necesario pero no es suficiente porque se debe aplicar una discriminación positiva, si no es una acción afirmativa, a favor de los países pobres, particularmente para los PMA por su retraso en términos de desarrollo. En la coyuntura actual, las posibilidades de cooperación entre los países en desarrollo brindan una nueva oportunidad, mediante un mejor poder de negociación y una mejor acción colectiva, para modificar las reglas existentes o crear nuevas reglas que, como mínimo, sean menos desiguales.

BIBLIOGRAFÍA

-  Anand, Sudhir y Amartya Sen (1994). Human Development Index: Methodology and Measurement, *HDRO Occasional Paper 12*, PNUD, Nueva York.
-  Baster, Nancy (1972). Development Indicators, *Journal of Development Studies*, vol. 8, No. 3, pp. 1-20.
-  Bhaduri, Amit y Deepak Nayyar (1996). *The Intelligent Person's Guide to Liberalization*, Penguin Books, Nueva Delhi.
-  CESAP-BASD-PNUD (2010). *Achieving the Millennium Development Goals in an Era of Global Uncertainty*, Bangkok y Manila.
-  Chang, Ha-Joon, ed. (2007). *Ed. Institutional Change and Economic Development*, UNU Press, Tokio y Anthem Press, Londres.
-  Easterly, William (2009). How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa, *World Development*, vol. 37, No. 1, pp. 26-35.
-  Fukuda-Parr, Sakiko (2010). Reducing Inequality - The Missing MDG: A content Review of PRSPs and Bilateral Donor Policy Statements, *IDS Bulletin*, vol. 41, No. 1
-  Fukuda-Parr, Sakiko (2010a). Theory and Policy in International Development: Human Development and Capability Approach and the Millennium Development Goals,
-  Fukuda-Parr, Sakiko y J. Greenstein (2010). How Should MDG Implementation Be Measured: Faster Progress or Meeting Targets? *IPC-IG Working Paper*, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasilia.
-  Gaiha, R. (2003). Are Millennium Goals of Poverty Reduction Useful, *Oxford Development Studies*, vol. 31, No. 1, pp. 59-84.
-  Haq, Mahbub ul (1995). *Reflections on Human Development*, Oxford University Press, Nueva York.
-  Jolly, Richard (2010). The MDGs in Historical Perspective, *IDS Bulletin*, vol. 41, No. 1
-  Morris, M.D. (1979). *Measuring the Conditions of the World's Poor*, Pergamon Press, Oxford.
-  Naciones Unidas (1970). *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Asamblea General, Resolución A/RES/2626, Naciones Unidas, Nueva York.
-  Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio*, DPI/2163, Naciones Unidas, Nueva York.

-  Naciones Unidas (2008). *Resultados de la alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio*, Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008, Nueva York.
-  Naciones Unidas (2009). *Informe 2009 Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Naciones Unidas, Nueva York.
-  Naciones Unidas (2010). *Informe 2010 Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Naciones Unidas, Nueva York.
-  Naciones Unidas (2010). *La alianza mundial para el desarrollo, en una conyuntura crítica*, Informe de 2010 del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, Nueva York.
-  Nayyar, Deepak (1997). Themes in Trade and Industrialization, en Deepak Nayyar (ed.) *Trade and Industrialization*, Oxford University Press, Delhi.
-  Nayyar, Deepak (2002). The Existing System and the Missing Institutions, en Deepak Nayyar (ed.) *Governing Globalization: Issues and Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
-  Nayyar, Deepak (2002a). Cross-Border Movements of People, en Deepak Nayyar (ed.) *Governing Globalization: Issues and Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
-  Nayyar, Deepak (2003). Globalization and Development Strategies, en John Toye (ed.) *Trade and Development*, Edward Elgar, Cheltenham.
-  Nayyar, Deepak (2007). Development through Globalization?, en George Mavrotas y Anthony Shorrocks (eds.) *Advancing Development: Core Themes in Global Economics*, Palgrave Macmillan, Londres, 2007.
-  Nayyar, Deepak (2008). Learning to Unlearn from Development, *Oxford Development Studies*, vol. 36, No. 3, pp. 259-280.
-  Nayyar, Deepak (2008a). International Migration and Economic Development, en Narcis Serra y Joseph Stiglitz (eds.) *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford University Press, Oxford.
-  Nayyar, Deepak (2009). *Developing Countries in the World Economy: The Future in the Past?* WIDER Annual Lecture 12, UNU-WIDER, Helsinki.
-  Nayyar, Deepak (2010). China, India, Brazil and South Africa in the World Economy: Engines of Growth?, en Amelia Santos-Paulino y Guanghua Wan (eds.) *Southern Engines of Global Growth*, Oxford University Press, Oxford.
-  PNUD (2010). *¿Qué se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio?*, Naciones Unidas, Nueva York.
-  PNUD (2010a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*, Naciones Unidas, Nueva York.

- 📖 Reddy, Sanjay y Antoine Heuty (2008). Global Development Goals: The Folly of Technocratic Pretensions, *Development Policy Review*, vol. 26, No. 1, pp. 5-28.
- 📖 Saith, Aswani (2006). From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation, *Development and Change*, vol. 37, No. 6, pp. 1167-1199.
- 📖 Seers, Dudley (1972). What are we Trying to Measure?, *Journal of Development Studies*, vol. 8, No. 3, pp. 21-36.
- 📖 Sen, Amartya (1989). Development as Capability Expansion, *Journal of Development Planning*, No. 19, pp. 41-58.
- 📖 Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*, Alfred E. Knopf, Nueva York.
- 📖 Stewart, Frances (1985). *Planning to Meet Basic Needs*, Macmillan, Londres.
- 📖 Streeten, Paul (1981). *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- 📖 Sumner, Andy y Meera Tiwari (2009). After 2015: What are the ingredients of an MDG Plus Agenda for Poverty Reduction?, *Journal of International Development*, vol. 21, No. 6, pp. 834-843.
- 📖 Vandemoortele, Jan (2010). Cambiar el curso cambiando el discurso sobre los ODM, Real Instituto Elcano, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>
- 📖 Vandemoortele, Jan y Enrique Delamonica (2010). Taking the MDGs Beyond 2015: Hasten Slowly, *IDS Bulletin*, vol. 41, No. 1, pp. 60-69.



**Chemin du Champ d'Anier 17
PO Box 228, 1211 Ginebra 19
Suiza
Teléfono : (41 22) 791 8050
Fax : (41 22) 798 8531
E-mail : south@southcentre.org**

**Sitio Web:
<http://www.southcentre.org>**

ISSN 1819-6926