



ics
Universidad
de Navarra

**NAVARRA CENTER
FOR INTERNATIONAL
DEVELOPMENT**

ÁMBITOS, OBJETIVOS Y MÉTRICA DE UNA NUEVA AGENDA

Luis Ravina Bohórquez
Navarra Center for International Development
Ed. Bibliotecas, Campus universitario Universidad de Navarra
31009 Pamplona (Navarra)
lravina@unav.es

* Para la elaboración de este documento, se agradece la colaboración aportada por los asistentes de investigación Héctor Cárcel, Gabriela de la Oliva y Fernando Sols

RESUMEN

La formulación actual de los Objetivos del Milenio ha contribuido, gracias a su ambición y concreción, a incrementar la ayuda al desarrollo, la coordinación entre donantes y los niveles de concienciación en los países ricos. De cara a la formulación de una nueva agenda de desarrollo post-2015, proponemos que los principales determinantes de su éxito –concreción, claridad y cuantificación- no sean eliminados en la nueva redacción. A su vez, proponemos una serie de cambios en el marco conceptual de la agenda, la introducción de nuevos ámbitos a considerar y mejoras en los indicadores de progreso de la consecución de los objetivos establecidos.

1-NUEVA ESTRUCTURA DE LA AGENDA

1.1 Problemas de la agenda actual

En el año 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 países se comprometieron a redoblar sus esfuerzos en favor de la paz, la democracia, la gobernabilidad y la erradicación de la pobreza, y a promover los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad. El documento resultante, la Declaración del Milenio, incluye compromisos colectivos que buscan eliminar la pobreza que aún padece una parte importante de la población mundial. Estos acuerdos y resoluciones constituyen la esencia de lo que hoy se conoce como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que han sido aceptados a nivel internacional como el marco para la medición de los progresos en materia de desarrollo. Esta vez, mandatarios internacionales, en representación de sus pueblos, convinieron establecer objetivos cuantificables para combatir la pobreza extrema desde una óptica multidimensional.

La singularidad de los ODM reside en su ambición, en que aborda temas concretos y en la introducción del concepto de bienestar de la humanidad dentro del desarrollo humano. Además, los objetivos reconocen de manera explícita la importancia de la colaboración entre los diferentes agentes del desarrollo y la aplicación de acciones concretas por parte de los países desarrollados. Importantes avances se han logrado a nivel mundial bajo la aplicación de estos objetivos. Según el Banco Mundial, la cantidad de personas que vive con menos de 1.25 USD al día ha disminuido desde un 43% en el año 1990 hasta un 22% en el año 2008 (Comisión Europea, 2013). Además, la meta de reducir a la mitad la cantidad de personas sin acceso a agua potable se ha cumplido. Los indicadores sobre la mortalidad infantil por malnutrición han experimentado una mejoría significativa en la mayoría de los países. Las tasas de acceso a la educación primaria a nivel mundial también han experimentado resultados positivos; se sitúan alrededor del 89% con mínimas diferencias entre la cantidad de niñas y niños que se incorporan anualmente a los sistemas educativos (Comisión Europea, 2013).

La Organización Mundial de la Salud (OMS) también ofrece datos y cifras que manifiestan el éxito de la implementación de estos objetivos. De acuerdo con un informe sobre los progresos realizados en el marco de los ODM relacionados con la salud, se estima que en el año 2011 hubo 2.5 millones de nuevas infecciones por el VIH, lo que representa una disminución del 24% con respecto al año 2001. Asimismo, la Organización Mundial del Comercio, que promueve activamente el acceso a los medicamentos en los países en desarrollo a precios asequibles y sobre una base sostenible, establece que desde el

año 2000 la comunidad internacional ha avanzado en la consecución de este objetivo; se han logrado progresos en la Ronda de Doha para el Desarrollo y en la concesión de ayudas para el comercio a países pobres. El acceso a los medicamentos ha mejorado. No obstante, no se han cumplido las metas en su totalidad.

A pesar de que los ODM han marcado un hito en la historia del desarrollo y han contribuido a concienciar a las masas sobre los principales problemas que afectan la estabilidad mundial, no han gozado de la misma aceptación en todos los ámbitos. Diferentes países africanos desestimaron la iniciativa calificándola como superflua y otros países nunca adoptaron los conceptos definidos en el marco de los ODM (Advisory Council on International Affairs). Hoy, muchos continúan analizando los potenciales peligros que subyacen detrás de estas metas.

Expertos en el área del desarrollo y autoridades gubernamentales denuncian que este conjunto de metas no incluye temas de vital importancia en la lucha contra la pobreza. Los derechos humanos, los programas de protección social, la situación de los países en conflicto y la sostenibilidad del medio ambiente son algunos de los temas que no han sido atendidos de forma integral (Comisión Europea, 2013). Los defensores de los derechos humanos son particularmente críticos con los objetivos que se definen dentro de este marco. Muchos de ellos consideran que los ODM no reflejan los derechos fundamentales de grupos vulnerables y minoritarios (Advisory Council on International Affairs, 2011). En otras palabras, los ODM no logran incluir todos los espacios y dimensiones sobre los que el desarrollo tiene impacto.

Al mismo tiempo, “los indicadores que se toman como referencia son restrictivos, ya que recurren, por ejemplo, a las diferencias de matrículas escolares para medir los progresos realizados en favor de la equidad de género, o al número de teléfonos como indicativo del acceso a la tecnología”. Muchos consideran que estos indicadores no reflejan la realidad por ser puramente cuantitativos y señalan la importancia de introducir parámetros que evalúen la calidad y las dimensiones cualitativas de indicadores como la educación y la salud (Comisión Europea, 2013). Por otra parte, la metodología empleada para la medición del cumplimiento de los objetivos ha creado sesgos contra los países en vías de desarrollo que comienzan a mejorar desde los niveles más bajos (Easterly, 2009). Estas mismas inconsistencias también han permitido establecer objetivos utópicos y excesivamente ambiciosos fomentando el desánimo entre los países que no han logrado cumplir las metas (Easterly, 2009). Dichas metas, que deben ser cumplidas para el 2015, parecen estar fuera del alcance real para muchos de los líderes y mandatarios políticos internacionales. Todavía las diferencias en lo que respecta a la cobertura de las instalaciones sanitarias entre zonas urbanas y rurales siguen siendo abismales. Del mismo modo, las mejoras de barrios

marginales, si bien han sido considerables, son insuficientes para compensar el aumento de personas pobres que habitan en zonas urbanas.

También ha surgido una controversia persistente alrededor del proceso de formulación e implementación de los ODM. Estos objetivos fueron definidos y consensuados por todos los estados miembros, sin embargo, muchos consideran que han sido formulados desde un enfoque “arriba-abajo”, excluyendo los conocimientos y experiencias locales y los procesos participativos. Como consecuencia, se han debilitado las autoridades locales y distorsionado las prioridades nacionales.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio han representado un avance en la construcción de una auténtica alianza internacional para promover el bienestar de la humanidad y han proporcionado nuevos estímulos en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, las críticas que ha recibido y sus fracasos deben servir de advertencia sobre los errores cometidos en el pasado, a fin de definir una nueva agenda que cumpla con los compromisos mundiales asumidos en la Declaración del Milenio.

1.2. Hacia una nueva definición de los objetivos del Milenio

La definición de los objetivos post-2015 exige un profundo entendimiento de los fallos contenidos en el marco de la actual agenda. Esta vez, se hace necesaria la construcción de una agenda que se adapte a las demandas y circunstancias de un mundo distinto. Ya no existe una importante diferenciación entre los países del norte y del sur. Al contrario, durante las últimas dos décadas el mundo ha sufrido una transformación geopolítica donde países emergentes han jugado un papel fundamental en el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) mundial. Los últimos estudios y análisis sobre las tendencias globales sugieren que para el 2025 una proporción importante del crecimiento económico mundial quedará definido a través del crecimiento de países en vías de desarrollo. Sin lugar a dudas, vivimos en un mundo distinto; un mundo que no solo es distinto a aquel que existía a principios del milenio sino que además ha aprendido las lecciones de los actuales objetivos. El mundo necesita saber con claridad por qué no se ha podido erradicar la pobreza, cuáles son y dónde se encuentran los mayores obstáculos y qué es necesario hacer para enfrentarnos a ellos. Cada uno de los países que forma parte de esta gran alianza debe reconocer los cambios sufridos y proponer estrategias que se adapten a las nuevas circunstancias del mundo de hoy.

Los debates y discusiones sobre la nueva agenda ya se han iniciado entre las diferentes agencias de desarrollo, think-tanks y organizaciones no gubernamentales, que se encuentran localizadas en países desarrollados. Sin embargo, frente a la ausencia de debates similares en países en vías de desarrollo, se

corre el riesgo de crear una agenda con un enfoque tecnocrático y académico, que excluya la visión y las realidades vividas por los menos favorecidos (Vandermoorde, 2012). En un primer lugar, el marco de la nueva agenda debe ser universal, y por tanto requiere la participación de diferentes actores en su formulación e implementación. Los distintos grupos de la sociedad civil son aliados que desempeñan un papel fundamental comunicando los resultados y sentando las bases de los debates sobre las políticas económicas y sociales en las comunidades más pobres. Los actuales problemas relacionados con el desarrollo en el mundo solo podrán solucionarse cuando todos los actores de la sociedad civil, incluyendo el sector privado, se comprometan a abordarlos.

El papel que desempeña el sector privado en el desarrollo y el cumplimiento de los ODM es un tema que ha pasado de un relativo anonimato a un necesario protagonismo en la definición de la nueva agenda. Los objetivos post-2015 deberán crear un marco que promueva la participación activa del sector privado (Comisión Europea, 2013). Compañías locales podrán contribuir al desarrollo gestionando empresas responsables que tengan como misión proteger los derechos humanos de los trabajadores. Adicionalmente, la nueva agenda deberá reconocer la importancia del sector privado a la hora de invertir en sectores de la economía que sean más proclives a crear empleos dignos y la necesidad de mejorar la transparencia financiera de las empresas y de los gobiernos nacionales. Es necesario que cualquier marco futuro establezca mecanismos de rendición de cuentas sólidos, tanto para el sector privado como para el sector público. Solo así se podrá llevar a cabo un seguimiento del cumplimiento de los compromisos de una manera transparente y apartidista. Sin lugar a dudas, la colaboración de la sociedad civil junto con una mayor transparencia en la contabilidad y estados financieros, permitirá la construcción de una nueva agenda que adoptará el enfoque de “abajo-arriba”.

El marco de la nueva agenda no solo debe ser universal en su ámbito de aplicación sino también en su ambición, abordando la problemática de la pobreza desde sus múltiples dimensiones. El marco debe integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y medioambiental. Debe reconocer de manera explícita que la erradicación de la pobreza y la generación de progreso y bienestar para los países no pueden ser analizadas desde una perspectiva meramente económica y financiera (Comisión Europea, 2013). El mundo de hoy exige una visión multidimensional que contemple espacios sobre los que el desarrollo tiene un gran impacto. Por lo tanto, en la definición de los objetivos post-2015, será necesario considerar de manera integral problemáticas que fueron dejadas a un lado a principios del milenio. Por ejemplo, esta vez la agenda debe incorporar como unos de sus principales objetivos la reducción de las desigualdades entre los diferentes países y el fortalecimiento de la justicia y la equidad (Committee for Development Policy, 2012).

Esto reflejará el verdadero compromiso que se tiene con los principios fundamentales establecidos en la Declaración de los Derechos Humanos.

La sostenibilidad del medio ambiente y la reducción del riesgo de desastres naturales también deberán constituir una parte central del nuevo consenso de desarrollo. Los problemas ambientales que continúan carcomiendo las bases del crecimiento económico requieren una respuesta urgente y de aplicación inmediata. Por ejemplo, a pesar de que las tasas de deforestación muestran signos de reducción, el problema persiste. La sobrexplotación de la pesca global se ha estabilizado, pero quedan enormes desafíos para asegurar su sostenibilidad. Además, los hábitats de las especies en peligro de extinción no están siendo adecuadamente protegidos y la cantidad de estas especies sigue creciendo a diario, especialmente en países en vías de desarrollo. Como resultado, la gestión sostenible de los recursos naturales deberá ser una meta independiente y un componente intrínseco de todos y cada uno de los nuevos objetivos. Solo de esta manera se podrá garantizar que países en vías de desarrollo alcancen su máximo potencial.

Por otra parte, también debe figurar la paz y la seguridad. Más de 1.5 mil millones de personas en el mundo viven en países que son fuertemente afectados por guerras y conflictos armados. La violencia no solo representa una destrucción del capital humano, sino que al mismo tiempo afecta directamente a los grupos más vulnerables de la sociedad civil, como lo son las mujeres, los niños y las personas con discapacidades. La inestabilidad vivida ha socavado el cumplimiento de los ODM en muchos países en vías de desarrollo. Como consecuencia, el nuevo consenso deberá centrar la labor de la comunidad internacional en la prevención de conflictos. Así como la potenciación de la mujer y la igualdad de género que son vitales para el desarrollo sostenible de las naciones. En otras palabras, el nuevo marco no deberá centrarse simplemente en la erradicación de la pobreza; también en el desarrollo de herramientas básicas que les permitan a los países en vías de desarrollo salir de la pobreza.

Finalmente, los objetivos post-2015 deberán satisfacer tres condiciones: (i) claridad en su definición, (ii) precisión de los indicadores que se utilizan en su medición y (iii) solidez de las cifras y datos que se requieren para evaluar los avances en materia de desarrollo (Vandermoortele, 2012). Dentro del marco de los ODM se dice que el mundo está camino de reducir a la mitad la cantidad de personas que viven en la pobreza y que se logrará mejorar la calidad de vida de al menos 100 millones de personas que habitan en barrios marginales. Sin embargo, ninguna de estas metas se encuentra claramente definida, dificultando la evaluación de los avances y la precisión de los resultados obtenidos.

Los nuevos objetivos deberán estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos. Asimismo, deberán tener un carácter global y ser universalmente

aplicables a todos los países, no obstante, cada uno de estos nuevos objetivos deberá ser definido tomando en consideración las distintas realidades de los países involucrados. Además, deberán ser coherentes con los tratados internacionales que se encuentran en vigencia.

2-POSIBLES NUEVOS ÁMBITOS A CONSIDERAR

El marco de la nueva agenda no solo debe ser universal en su ámbito de aplicación sino también en su ambición, abordando la problemática de la pobreza desde sus múltiples dimensiones. El marco debe integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y medioambiental. Debe reconocer de manera explícita que la erradicación de la pobreza y la generación de progreso y bienestar para los países no puede ser analizada desde una perspectiva meramente económica y financiera (Comisión Europea, 2013). El mundo de hoy exige una visión multidimensional que contemple los diferentes espacios sobre los que el desarrollo tiene un gran impacto. Por lo tanto, en la definición de los objetivos post-2015 será necesario considerar de manera integral problemáticas que, aunque mencionadas en la Declaración del Milenio, no fueron reflejadas posteriormente de manera explícita en la redacción de los ODM.

2.1. Desarrollo sostenible y cambio climático

La sostenibilidad del medio ambiente y la reducción del riesgo de desastres naturales también deberán constituir una parte central del nuevo consenso de desarrollo (Vandermoortele, 2012). En este sentido, la nueva agenda post 2015 debería apoyarse en la experiencia y el trabajo desarrollado desde la conferencia Río +20, como sugiere la propuesta de la Comisión Europea. El desarrollo sostenible, definido como “un proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico, y los cambios institucionales están en armonía con el gran objetivo de mejorar el potencial actual y futuro de satisfacer todas las necesidades y aspiraciones del ser humano” (World Commission on Environment and Development, 1987), debe ser una parte fundamental de la nueva agenda de desarrollo global.

La gestión sostenible de los recursos naturales deberá ser una meta independiente y un componente intrínseco de todos y cada uno de los nuevos objetivos, ya que es esencial para apoyar el crecimiento económico presente y futuro. Sin una acción decidida para combatir o mitigar el impacto del cambio climático no será posible una reducción de la pobreza sostenida en el tiempo. Existe un vínculo fundamental entre sostenibilidad medioambiental y pobreza. Los consecuencias del cambio climático;

desastres naturales, pérdida de la biodiversidad y degradación de los océanos, afectan especialmente a las capas más desfavorecidas de la sociedad. Una gran parte de los pobres habita en entornos rurales donde existe una dependencia directa de la biodiversidad para la supervivencia, por lo que es esencial que los objetivos de reducción de la pobreza y gestión sostenible de los recursos naturales sean dos partes esenciales de una misma agenda de desarrollo global. De acuerdo a lo acordado en el documento final de la conferencia Rio+20, el compromiso con la sostenibilidad ambiental debería ser de aplicación universal, implicando tanto a países desarrollados como a países en vías de desarrollo. Además, este compromiso debería considerar las características propias de cada país, teniendo en cuenta su nivel de desarrollo actual.

En resumen, los objetivos Post-2015 deberían abarcar los tres objetivos principales del desarrollo sostenible: la erradicación de la pobreza, el cambio en los patrones de consumo y producción insostenibles, y la buena administración de los recursos como bases del desarrollo económico y social. Dado que el nuevo marco debería considerar la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible como sus principales objetivos, las nuevas prioridades deberían estar orientadas a ambas perspectivas. Basado en este razonamiento, el marco de la nueva agenda del desarrollo debería estar construido sobre una serie de elementos básicos: el establecimiento de unos estándares de vida mínimos para cada individuo, la promoción de los motores del desarrollo sostenible y la seguridad de una correcta administración de los recursos naturales.

2.2. Atención al compromiso con los derechos humanos y una mejor gobernanza

El cumplimiento de los ODM y el respeto a los derechos humanos deberían ser aspectos de una única agenda de desarrollo. Aunque la Declaración del Milenio recoge la importancia de los derechos humanos y los ODM han ido dirigidos a asegurar derechos humanos reconocidos internacionalmente – como la igualdad y la responsabilidad compartida –, no fueron mencionados explícitamente en la redacción final de los ODM. Dado que puede entenderse la pobreza como una violación del principio de igualdad y no discriminación, consideramos que estos deben estar incluidos en la nueva agenda del desarrollo. El desarrollo es un derecho inherente a los individuos, y el estado tiene el deber de garantizarlo a sus ciudadanos.

La importancia de la justicia, la igualdad, los derechos humanos y la democracia van más allá del simple progreso hacia la consecución de los ODM en materias como educación y sanidad y son esenciales por sí mismos. Sin una adecuada gobernanza que fomente un crecimiento inclusivo, el progreso en los ODM –aún esencial– será insuficiente.

Hay varios aspectos relacionados con en el respeto a los derechos humanos que pueden robustecer la nueva redacción de los ODM. Por un lado, es necesario que los ODM se preocupen de proteger a aquellos colectivos más vulnerables, cuyos derechos son violados o sufren discriminación, no teniendo en cuenta solo las medias nacionales para cada país. Por otra parte, los derechos humanos pueden servir como principios que informen las decisiones de las naciones sobre las políticas que quieren seguir para conseguir los ODM. Esto supone, que aunque cada nación soberana tenga potestad para decidir –según sus circunstancias– las políticas a seguir para lograr los ODM, los medios a utilizar nunca deberían suponer la violación de ningún derecho humano básico. Finalmente, es preciso que la nueva agenda del desarrollo no contemple solamente el aspecto cuantitativo de la provisión de servicios básicos, sino también la calidad con que se proporcionan.

Existe no obstante el debate, todavía no resuelto, de si esta dimensión crucial debe materializarse en la introducción de un nuevo ODM que mencione explícitamente el respeto a los derechos humanos y la democracia, o si lo más adecuado es vincular cada uno de los nuevos ODM con los derechos humanos relacionados.

2.3. Desigualdad

Los ODM no han prestado atención a la desigualdad de rentas y de oportunidades, tanto a la existente entre diferentes países como la que se da dentro de un mismo país. Sin embargo, la reducción de la desigualdad y la mejoría del acceso a servicios sociales básicos son un elemento fundamental para contribuir a la consecución de los ODM. La desigualdad impone costes sociales a nivel macroeconómico, debilitando el crecimiento económico. En un estudio del PNUD, se muestra que los países donde la desigualdad se ha reducido y el crecimiento se ha concentrado en aquellos sectores que emplean a más personas de renta bajas, son precisamente aquellos que han contribuido en mayor medida a la reducción de los niveles de pobreza (PNUD, 2010). Además, la desigualdad implica mayores tensiones sociales, incrementa el riesgo de conflictos civiles y tiene efectos adversos sobre la inversión en capital físico y humano (Thorbecke and Charumilind, 2002).

Aunque los ODM han proporcionado un marco eficaz para el desarrollo humano, estableciendo objetivos para una serie de indicadores fundamentales, éstos deben completarse con el establecimiento de unos niveles mínimos para cada uno de los indicadores, que insistan en la necesidad de que la mejora de los niveles de pobreza o acceso a servicios, debe estar dirigida –en la mayoría de los casos– a garantizar una serie de derechos básicos universales. Debe asegurarse que el progreso alcanza a toda la sociedad, sin concentrar los beneficios

del crecimiento económico en una parte reducida de la población. Creemos que deberían tenerse en cuenta diversos tipos de desigualdades horizontales, como las existentes entre hombres y mujeres o entre diferentes grupos étnicos (Kabeer, 2010).

En todo caso, la nueva agenda del desarrollo debería prestar una mayor atención a la desigualdad de renta, de oportunidades y otras formas de desigualdad e incorporar estos elementos a los indicadores específicos de los ODM.

2.4. Crecimiento inclusivo y creación de empleo

La experiencia de los países que han conseguido salir del círculo vicioso que sufren los países de renta baja, muestra el papel vital que juegan los determinantes de un crecimiento inclusivo y sostenible en el tiempo, en particular, en la mejora del acceso a servicios básicos y en la creación de empleo. Las instituciones de los países de menor renta deben ser capaces de promover economías abiertas, favorables al mercado, y capaces de mejorar su capacidad productiva. Es necesario que las instituciones favorezcan el desarrollo del sector privado, la inversión y creación de riqueza, la transición hacia una economía sostenible, y el justo reparto de los beneficios.

De acuerdo a las recomendaciones de la Comisión Europea (2013), los nuevos objetivos deben ser capaces de estimular las oportunidades para conseguir un crecimiento económico que beneficie a toda la sociedad y no agote los recursos naturales existentes.

2.5. Paz y seguridad

Los conflictos civiles y la violencia son uno de los principales obstáculos para la consecución de los ODM. La nueva agenda del desarrollo post-2015 deberá tener en consideración la labor de la comunidad internacional en la prevención de conflictos. Es sabido que ninguno de los considerados estados frágiles con instituciones débiles incapaces de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, ha sido capaz de alcanzar ni uno sólo de los ODM⁷. Donde existe inseguridad física y escasa capacidad de los gobiernos para responder a desafíos de seguridad, es realmente difícil realizar progresos sostenidos en el tiempo en la gran parte de los indicadores asociados a los ODM. Para que exista desarrollo, son necesarios unos niveles mínimos de seguridad, tanto socioeconómica, como de respeto al estado de derecho. Por lo tanto debe priorizarse la creación de sociedades seguras, a través del desarrollo del sistema legal y judicial, y el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad del estado. También es esencial que la nueva agenda aborde las causas de la violencia y la inseguridad, y establezca los mecanismos necesarios para prevenir su aparición.

Es necesaria una acción determinada para eliminar todas aquellas problemáticas que llevan asociadas situaciones de inseguridad ciudadana; como son el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado. El establecimiento de unos nuevos objetivos, en materia de violencia y conflictos, no garantizan en si mismo la estabilidad social. Otras medidas, destinadas a la creación de empleo o al incremento de la participación en los procesos políticos, han de ser puestas en práctica para eliminar los obstáculos a la paz.

Es particularmente importante que la nueva agenda del desarrollo tenga en cuenta a aquellos segmentos de la población que son especialmente vulnerables en situaciones de violencia generalizada, como son las mujeres y los jóvenes.

2.6. Vulnerabilidad

Una de las críticas habituales de los ODM es su incapacidad para tener en cuenta las condiciones de partida y el contexto específico de los diferentes países. Estas diferencias incluyen la vulnerabilidad y la exposición a los desastres naturales y otros riesgos externos.

La vulnerabilidad es definida como la probabilidad de sufrir una merma en el nivel de bienestar presente debido a un shock externo. Este puede afectar a la economía a nivel micro, finanzas de los hogares, o a nivel macro, crisis macroeconómicas y desastres naturales. La vulnerabilidad puede afectar a las decisiones de gasto de los hogares, disminuyendo la inversión en activos productivos y capital humano. Una alta variabilidad en los ingresos puede dar lugar a una diversificación excesiva de éstos, tal vez a costa de una menor rentabilidad.

Unidos al concepto de inseguridad, vulnerabilidad y la débil resistencia a los riesgos externos son elementos claves en la existencia de círculos viciosos de subdesarrollo. Por ello creemos importante que la nueva agenda de desarrollo post-2015 incluya la vulnerabilidad como una de los principales determinantes de la pobreza en los países en desarrollo, y establezca objetivos concretos para su reducción.

3-CÓMO PRESERVAR UNA RELACIÓN PRECISA Y AUTOCONTENIDA DE OBJETIVOS

Los objetivos, entendidos como un medio para alcanzar el propósito de la Declaración del Milenio, deben ser limitados en número y aplicables de manera universal a todos los países, teniendo en cuenta los puntos de partida y la realidad de cada sociedad. Deben establecer metas concretas con plazos determinados. Con el fin de garantizar la relevancia de los objetivos, de manera que los países se responsabilicen de su consecución, es necesario que los nuevos objetivos estén diseñados para ser operativos a nivel nacional.

Los objetivos deben ser elaborados de manera que tengan la evidencia científica sobre su ámbito, con metas e indicadores que sean capaces de ser medidos. Asimismo, la nueva agenda de desarrollo debería ser coherente con los acuerdos internacionales existentes en temas como el cambio climático, el respeto a la biodiversidad o la existencia de estándares de vida básicos.

3.1. Los ODM son medios para alcanzar el propósito de la Declaración del Milenio

La Declaración del Milenio ha jugado un papel fundamental en el debate sobre el desarrollo de las naciones. Además de generar un consenso entre estados, instituciones multilaterales y organizaciones humanitarias, puso énfasis en el concepto de “desarrollo humano” que supera a la visión limitada del crecimiento económico como única variable relevante. Las políticas de desarrollo se han hecho más orientadas a los resultados, estableciendo objetivos medibles y cuantificables. Dado que la coherencia era una parte esencial de la agenda, mejoró la coordinación entre donantes y las políticas de los países en vías de desarrollo.

Los ODM son una transposición numérica de las metas propuestas de la Declaración del Milenio y, contrario a lo que a veces se ha afirmado, no tenían un sentido de aspiración utópica, sino que estaban basadas en las tendencias observadas en los ODM durante los últimos 20 años, bajo la premisa de que el progreso continuaría al mismo ritmo que el observado en el pasado (Vandermoordele, 2012). Por lo tanto, los ODM fueron planteados como objetivos factibles a nivel global.

Además, los ODM fueron planteados en términos de resultados finales deseables, pero no incorporaron ningún tipo de recomendación sobre el camino a seguir por los países para alcanzarlos. Puede decirse que una de las lecciones aprendidas en las últimas décadas ha sido que no existen “recetas” únicas transferibles íntegramente a todos los países y que, por tanto, debe existir un

espacio para el proceso democrático de los diferentes países para que decidan libremente cuales serían los mejores medios o políticas para alcanzar los objetivos establecidos. En todo caso, el desarrollo siempre es específico al tiempo y al lugar donde se produce y la manera en que se concreta depende siempre de la política nacional.

3.2. Los ODM deben ser limitados en número, cuantificables y aplicables a nivel universal

Los objetivos globales de desarrollo se han probado como un medio eficaz para concienciar a la sociedad y alinear a los agentes implicados en torno a una serie de objetivos concretos y medibles. Aunque en el apartado 2 hemos mencionado una serie de nuevos ámbitos para la agenda post-2015 que no fueron tratados suficientemente, es importante destacar que es imposible que una relación finita de objetivos sea capaz de comprender todos los aspectos del desarrollo humano. Es más, en la medida de lo posible, deberían restringirse para no reducir las posibilidades de negociación de los actuales ODM y su capacidad para movilizar recursos, alinear incentivos y crear consensos. Aunque la nueva agenda podría incluir nuevos objetivos y abordar nuevos ámbitos de aplicación, su peso no debe condicionar sus principales virtudes: concisión, claridad, y capacidad para ser medidos. En ese sentido, deben considerarse los ODM como un medio para mejorar los niveles de desarrollo humano, pero no como un fin en sí mismo.

A veces se ha sugerido la incorporación a la agenda de objetivos de carácter cualitativo, pero puede decirse que es posible que este tipo de propósitos vengán acompañados de cierta laxitud y ambigüedad a la hora de evaluar el progreso en los ODM y podrían dar lugar a interpretaciones muy diferentes. El padre de los ODM, Jan Vandermoordele, afirma que los objetivos de la nueva agenda deberían satisfacer tres condiciones principales: claridad en el concepto, solidez en los indicadores y robustez en los datos. Si los objetivos se definen de manera errónea, será imposible conocer con precisión su grado de consecución y poder pedir responsabilidades a los países que hagan avances insuficientes. Incluso en el caso de objetivos medibles, es preferible que estén basados en la observación directa, y no en la realización de complejos cálculos que a su vez implican una serie de asunciones sobre la realidad que pueden minar la fiabilidad de los indicadores.

En cuanto al ámbito de aplicación de los ODM, se ha criticado que la actual agenda de desarrollo no incluye ningún objetivo de aplicación en países industrializados (Karver et al., 2012). El objetivo número 8, que exige un incremento de la cooperación internacional, adolece de indicadores que puedan hacer medible el progreso en dicho ámbito. Creemos pues necesario el establecimiento de objetivos e indicadores que impliquen a los países desarrollados en la reducción de la pobreza, internamente y a nivel internacional.

En resumen, es necesario que el número de objetivos continúe siendo limitado, que puedan ser evaluados de forma objetiva y que sean representativos de los objetivos últimos del desarrollo humano.

4-UNA NUEVA MÉTRICA PARA DEFINIR LAS METAS

Una crítica habitual de los ODM es que resultan demasiado generales en su formulación. La nueva formulación de la agenda de desarrollo post-2015 requiere que los nuevos objetivos cuenten con indicadores fiables y precisos que puedan medir el progreso en cada una de las metas establecidas. Para ello resulta importante disponer de unos métodos métricos correctos y contar con datos adecuados de los países en los que se están llevando a cabo estudios sobre la efectividad de las medidas implementadas. Todo esto se convierte de entrada en una cuestión fundamental ya que la escasez de datos, y en particular de datos de calidad, puede ocasionar problemas a la hora de juzgar si un país ha progresado o no en la consecución de los ODM. Los propios indicadores de la agenda actual han sido también objeto de crítica.

Para un gran número de países no se ha dispuesto de suficientes datos con los que elaborar estudios estadísticos apropiados. Debido a esto, no ha sido posible elaborar una evaluación del progreso realizado en alrededor de dos tercios de los indicadores de los Objetivos del Milenio. Realizar estudios y medidas sobre aspectos económicos y sociales no es tan sencillo como a priori puede parecer. Medir la reducción de la pobreza solamente por la reducción en el número de personas por debajo de la línea de pobreza es incompleto. En primer lugar, al establecer medir la consecución del objetivo de reducción de la pobreza sin tener en cuenta el punto de partida, se trata de manera injusta a países que parten de condiciones mucho más desfavorables.

En segundo lugar cabría cuestionarse si los cambios para los niveles de pobreza deben ser estudiados en términos absolutos o relativos al nivel actual. No parece justo equiparar el caso de un país que, por ejemplo, reduzca el índice de pobreza del 10% al 5% a que otro en que se reduzca del 50% al 25%. El cambio total sería cinco veces mayor –en términos relativos– en el último caso. Analizando algunos de los ODM, podemos claramente apreciar que adolecen de alguno de los problemas expuestos anteriormente. Al establecer el objetivo de alcanzar una educación primaria universal, no tiene en cuenta los progresos relativos y se centra en alcanzar exclusivamente un objetivo en términos absolutos. Esto supondría una desventaja para aquellas regiones que empiezan desde un nivel mucho más inferior, como puede ser el caso de la mayoría de los países africanos. África ha experimentado mejoras en el

sistema educativo, especialmente desde los años noventa. Sin embargo, no existen actualmente los medios necesarios para que, antes del año 2015, se pueda conseguir escolarizar al 100% de la población. Esto no implica que no se hayan puesto en marcha medidas para mejorar los sistemas educativos y que éstos hayan experimentado una mejora significativa durante los últimos años. Sin embargo, con esta formulación de los ODM y la utilización de estos indicadores, los países africanos se verán siempre en desventaja a la hora de evaluar el progreso hacia las metas alcanzadas. Sería necesario, por tanto, reformar los indicadores de la nueva agenda de desarrollo, de manera que las condiciones de partida sean tomadas en cuenta. A la dificultad para alcanzar los ODM actuales para un gran número de países africanos, se une la escasez y dudosa fiabilidad de las estadísticas que aportan muchos de ellos. Es fundamental que la nueva agenda de desarrollo haga especial hincapié en la necesidad de contar con datos fiables y completos de los indicadores a evaluar, pudiendo la propia mejora en la calidad de las estadísticas constituir un objetivo en sí mismo.

Además de las dificultades que conlleva realizar análisis estadísticos sin la metodología adecuada, es importante estudiar si los indicadores que se están midiendo son los más apropiados para evaluar el progreso del objetivo que se pretende alcanzar. Por ejemplo, entre los indicadores de progreso en educación, encontramos indicadores que evalúan el progreso en el índice de escolarización sin prestar atención a la calidad de la enseñanza impartida. En algunos casos, la mala formulación de los indicadores podría llegar a distorsionar las prioridades nacionales incentivando a los gobiernos a mejorar unos determinados índices y descuidando una evaluación de la calidad de la prestación de estos servicios públicos.

Como ya ha sido mencionado en el apartado 2, creemos necesario que los nuevos ODM post-2015 tengan en cuenta las desigualdades que pueden producirse dentro de los países. En caso contrario, seríamos prisioneros de la “tiranía de las medias” (Olivie, I. y Domínguez, R., 2013) que reflejan de manera incompleta la realidad social. Por ejemplo, si se quisiera aumentar el porcentaje de la población que se encuentra por encima del nivel de pobreza, el gobierno podría intentar beneficiar a aquellos que, aun siendo pobres, no pertenecen al estrato más inferior de la sociedad. Con esta medida se conseguiría cumplir con los ODM, dada la redacción actual, pero no se estarían dirigiendo los esfuerzos a las capas sociales que más los necesitarían.

Aunque la existencia de un marco temporal para la consecución de los objetivos se ha considerado como una de las virtudes de la agenda actual, es importante tener en cuenta los posibles efectos adversos de establecer una fecha fija para evaluar la consecución de los objetivos. En algunos casos podrían llegar a incentivarse unas políticas públicas que se preocupen en exceso del corto

plazo, en aras de cumplir los objetivos en la fecha prevista, sin poner las bases para que dicho progreso sea sostenible en el tiempo. Por lo tanto creemos que, junto al establecimiento de unos horizontes temporales para la evaluación del progreso en los indicadores, debe asegurarse la sostenibilidad de las políticas implementadas evitando el cortoplacismo en su diseño.

Algunos autores (Easterly, 2009) han expresado con anterioridad la necesidad de que la nueva agenda de desarrollo sea capaz de valorar adecuadamente los progresos realizados por los países en vías de desarrollo. Una nueva métrica, capaz de evaluar correctamente estos progresos, sería sin duda capaz de reflejar de manera más fiel la realidad del desarrollo internacional proporcionando a los países más pobres referencias y metas asequibles a sus condiciones de partida (Anand et al., 2010).

BIBLIOGRAFÍA

- Advisory Council on International Affairs, (2011) “The Post-2015 Development Agenda: The Millennium Development Goals in Perspective”
- Anand, S., Segal, P., & Stiglitz, J.E. (2010). “Debates on the measurement of global poverty” Oxford University Press.
- Comisión Europea, (2013) “A Decent Life for All: Ending Poverty and giving the world a sustainable future”
- Easterly, W. (2009) “How the Millennium Development Goals are unfair to Africa” World Development, 35 (5), 735-731.
- High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013) “A New Global Partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development”
- Kabeer, N.(2010) “Can the MDGs provide a pathway to social justice? The challenge of intersecting inequalities”. Child Poverty and Inequality New Perspectives, 57
- Karver, J., Kenny, C., & Sumner, A. (2012) “MDGs 2.0: What Goals, Targets, and Timeframe?”
- Olivié, I. y Domínguez, R. (2013) “¿Como puede posicionarse España en la construcción de la agenda de desarrollo global?” R.I. Elcano
- PNUD (2010) “Beyond the Midpoint, Achieving the Millennium Development Goals”. New York p.25
- Thorbecke, E. and Charumilind, C. (2002), “Economic Inequality and its Socioeconomic Impact”, World Development 30.9: 1477-95
- UN Committee for Development Policy (2012) “The United Nations Development Strategy Beyond 2015”
- Vandermoortele, J. (2012) “Advancing the UN development post-2015: some practical suggestions”
- World Bank, (2013) “Measuring vulnerability” . <http://go.worldbank.org/R048B34JF0>
- World Commission on Environment and Development (1987) “Our Common Future” Oxford University Press. p. 27.