

7

Retos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio post-2015

Aportes desde los Estudios del Desarrollo

Sergio Tezanos Vázquez



Icaria editorial



UNIVERSITAT DE BARCELONA




educo
Cooperación y Educación para la Infancia

Biografía

Doctor en Economía Internacional y Desarrollo, actualmente es presidente de la *Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES)*, profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria, subdirector de la *Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica* y vicepresidente del Comité Ejecutivo de España de la *European Association of Development Research and Training Institutes (EADI)*.

Abstract

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son un hito incuestionable en la historia de la cooperación internacional, en tanto que delimitan una *hoja de ruta* evaluable del desarrollo mundial. No obstante, la experiencia de los 13 últimos años arroja un balance con luces y sombras y, a menos de dos años de la fecha límite, se intensifica el debate sobre el futuro de la agenda. El área multidisciplinar de conocimiento de los Estudios del Desarrollo afronta la tarea urgente de articular propuestas –científicas– para la construcción de una agenda post-2015 más eficaz y transformadora, capaz de resolver los principales retos del desarrollo humano global. Para tal fin, en este capítulo se explican tres propuestas que pretenden aportar *incentivos positivos* para impulsar una dinámica de progreso conjunto en la futura agenda de desarrollo: en primer lugar, se propone establecer unos objetivos de desarrollo con un *ámbito de cobertura geográfica multinivel* (global, regional y nacional); en segundo lugar, construir un sistema de ayuda internacional *incentivo-compatible* con los esfuerzos de progreso de los países; y en tercer lugar, consensuar un pacto internacional de financiación del desarrollo que sea *progresivo*.



<https://www.youtube.com/watch?v=-kSjs0rftfQ&list=PL7Lec-wUOuT7TnMnoKsUBGcQxuwHUGxUI&index=15>

Retos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio post-2015.

Aportes desde los Estudios del Desarrollo

Una agenda de desarrollo en línea de meta y otra en línea de salida

Con el tránsito al siglo XXI se conformó una nueva agenda mundial de desarrollo que situó a la lucha contra la pobreza humana, entendida desde una perspectiva multidimensional, como bandera de la acción solidaria internacional. El marco de acuerdos internacionales que guiaba a los distintos actores del sistema de cooperación para el desarrollo era muy variado y, hasta iniciado el nuevo siglo, no se había formalizado un modelo que recogiera los consensos alcanzados tras más de medio siglo de políticas de cooperación, y sobre el que pudiera articularse un sistema más ambicioso, basado en objetivos comunes de progreso. En este contexto, la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000, con el impulso de las Naciones Unidas (NNUU), supuso un hito incuestionable en la historia del sistema de cooperación en tanto que se delimitó una *hoja de ruta* evaluable del desarrollo mundial.

A menos de dos años de la línea de meta de los ODM, se ha intensificado el debate acerca del rumbo que deberá tomar la agenda de desarrollo después de 2015. Llegada esta fecha, lo relevante será valorar no solo si se han cumplido las metas de desarrollo, sino, sobre todo, juzgar si avanzamos por el buen camino para cumplirlas en un futuro cercano. Lo cierto es que no se podrá hacer balance hasta varios años después, cuando se disponga de estadísticas adecuadas para los 60 indicadores considerados. Sin embargo, ya en 2013 todo indica que se alcanzará un resultado con claros oscuros, con avances relevantes a nivel global en ciertos indicadores (en términos de pobreza, mortalidad infantil, escolarización, vacunación contra el sarampión, prevención del paludismo y servicio de la deuda externa), con flagrantes incumplimientos en otros indicadores (como los relativos a la precariedad laboral, la mortalidad materna, las infraviviendas y el uso de fuentes mejoradas de agua en los en-

Pobreza

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Naciones Unidas

ODM

Mortalidad infantil

Deuda externa

Agua

tornos rurales), y con una distribución preocupantemente desigual de los progresos entre las distintas regiones del mundo en desarrollo (NNUU, 2013a).

Antes de 2015 la comunidad internacional tendrá que decidir qué camino tomar. En esta línea, desde el área multidisciplinar de conocimiento de los Estudios del Desarrollo se está produciendo un intenso debate académico que pretende articular propuestas *científicas* para la construcción de una agenda de desarrollo post-ODM más eficaz y transformadora, capaz de resolver los principales retos del desarrollo humano global. El pistoletazo de salida lo dio la Asociación Europea de Estudios de Desarrollo (EADI), que en 2010 organizó el primer encuentro académico sobre esta materia¹ y, posteriormente, diversos centros de investigación y organismos multilaterales de desarrollo se han sumado a la discusión². En España fue la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES), durante el I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo celebrado en 2012 en Santander, la que abrió un espacio de intercambio de propuestas para el diseño de la agenda post-ODM³.

Por su parte, NNUU lleva varios años impulsando el debate *oficial* sobre el diseño de la agenda post-2015, al tiempo que gestiona el *cierre* de los aún vigentes ODM. Para tal fin, en septiembre de 2012, NNUU organizó en Nueva York la primera reunión del Grupo de Alto Nivel Sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015. El grupo (presidido por los presidentes de Indonesia y Liberia y el primer ministro de Reino Unido, y compuesto por 26 miembros procedentes de la sociedad civil, del sector privado y de diversos Gobiernos) debe coordinarse con el grupo de expertos encargado de diseñar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tal y como se acordó en la Conferencia de NNUU sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20) en junio de 2012. Hay por lo menos tres opciones que se barajan para suceder a los ODM:

- Proseguir con una estrategia similar a los ODM, añadiendo una *prórroga* para completar su cumplimiento.

1 Véase el resumen del debate doctrinal de EADI (2009) sobre la agenda post-ODM. De este encuentro se derivaron 11 propuestas de *replanteamiento* para la agenda post-ODM.

2 Véanse, entre otras muchas, las propuestas de Sumner y Tiwari (2009), Tezanos (2011), Nayyar (2011), Fukuda-Parr (2012), CAD (2012), Evans y Steven (2012) y NNUU (2013b). Asimismo la página web de *Beyond 2015 Campaign* (<http://www.beyond2015.org/>) ofrece amplia información sobre el debate que impulsa la sociedad civil.

3 Véanse las ponencias presentadas en la sesión plenaria *Agenda de desarrollo internacional más allá de 2015*, disponibles en <http://congresoreedes.unican.es/actas/actas.html>

Estudios del Desarrollo

Asociación Europea de Estudios de Desarrollo (EADI)

Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES)

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

- Actualizar la estrategia al nuevo contexto internacional y acaso impulsar una agenda *ODM-plus* con nuevos objetivos y plazos de consecución.
- Abandonar los ODM y diseñar una estrategia totalmente nueva.

Como era previsible, la propuesta del panel post-2015 no avanza por el camino más rupturista (la tercera opción antes enunciada), sino que propone *enmendar* algunos de los problemas de la agenda ODM, al tiempo que ampliando sus objetivos (segunda opción). Así queda recogido en el informe remitido por el grupo de alto nivel a la Secretaría General de NNUU en mayo de 2013, con el título *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible* (NNUU, 2013b). El panel de expertos que ha elaborado la propuesta (que integra a reputados académicos, como Homi Kharas y Abhijit Banerjee, con otras *personalidades* de menor reputación como estudiosos del desarrollo, como la reina de Jordania) propone –aun tentativamente– una nueva agenda de 12 objetivos, que subsume a los 9 anteriores. En realidad, la propuesta re-organiza los objetivos de la agenda 2000 y añade cinco contenidos nuevos: dos relativos a la sostenibilidad (“*garantizar energías sostenibles*” y “*gestionar los recursos naturales de manera sostenible*”), dos relativos a la gobernanza y la paz (“*garantizar la buena gobernanza e instituciones eficaces*” y “*garantizar sociedades estables y pacíficas*”) y otro relativo al sistema económico global (“*crear un entorno global propicio y catalizar los recursos financieros a largo plazo*”) (véase Anexo 1).

Recientemente, en la última reunión anual de la Asamblea General de NNUU en Nueva York (septiembre de 2013), los responsables políticos acordaron, por una parte, *redoblar* sus esfuerzos para cumplir la aún vigente agenda ODM –algo que, a todas luces, parece imposible– y, por otro lado, confirmaron su compromiso por “*confeccionar una agenda fuerte de desarrollo post-2015, que se construirá sobre las bases de los ODM, y que completará el trabajo inacabado y responderá a los nuevos desafíos*” (NNUU, 2013c, pág. 2). Asimismo se acuerda que en 2014 NNUU distribuya entre los países miembros una propuesta concreta de agenda internacional de desarrollo que habrá de aprobarse (como sucedió con los ODM) durante la reunión anual de la Asamblea General de NNUU en Nueva York, en septiembre de 2015.

“ Como era previsible, la propuesta del panel post-2015 no avanza por el camino más rupturista ”

Homi Kharas
Abhijit Banerjee

Sostenibilidad

Gobernanza
Paz

126

De este modo, parece que se impone la alternativa de definir una agenda post-ODM que consolide los logros alcanzados, subsane algunas de las insuficiencias detectadas y asimile las lecciones aprendidas en estos últimos años. Indudablemente, existen sobradas razones para revisar y *actualizar* la agenda ODM. En el transcurso de los primeros 13 años del siglo XXI el contexto económico y político internacional ha cambiado drásticamente. Así, hemos pasado de una etapa de bonanza económica mundial a una etapa convulsa en la que se interrelacionan múltiples problemas de naturaleza global (crisis financiera, económica y medioambiental, volatilidades de los precios de los alimentos y de la energía, guerra internacional contra el terrorismo...), al tiempo que se consolida una nueva geopolítica internacional en la que los países emergentes cobran relevancia. Consecuentemente, una agenda internacional de desarrollo debe adaptarse a este nuevo contexto para poder ser eficaz.

Dentro de esta línea de revisión y actualización de la agenda de desarrollo post-2015, en este capítulo explico tres propuestas que pretenden aportar *incentivos positivos* para impulsar una dinámica de progreso conjunto en la futura agenda de desarrollo: en primer lugar, se propone establecer unos objetivos de desarrollo con un *ámbito de cobertura geográfica multinivel* (global, regional y nacional); en segundo lugar, construir un sistema de ayuda internacional de *incentivo-compatible* con los esfuerzos de progreso de los países; y en tercer lugar, consensuar un pacto internacional de financiación del desarrollo que sea *progresivo*.

Una agenda de objetivos de desarrollo multinivel: desde lo global, hasta lo regional y nacional

Los ODM fueron inicialmente concebidos para ser alcanzados *a nivel global* (lo que implicaba un *cumplimiento agregado* de los objetivos), pero, más tarde, durante la Cumbre del Milenio+5, se acordó modificar la cobertura geográfica para que se aplicara país por país (*cumplimiento universal*). No obstante, sería preferible construir una agenda de objetivos *multinivel* que sea capaz de adaptarse a los retos y oportunidades específicas de desarrollo que afronta cada región y país, generando incentivos positivos para el impulso de dinámicas de progreso *entre pares* (es decir, entre países que comparten retos similares de desarrollo). Una agenda ambiciosa y cabal de desarrollo mundial debería cubrir tres niveles geográficos:

“ En el transcurso de los primeros 13 años del siglo XXI el contexto económico y político internacional ha cambiado drásticamente ”

Incentivos positivos

127

Cumbre del Milenio+5

- **El primer nivel** debiera circunscribirse al ámbito mundial, definiendo unos objetivos de progreso conjunto, con una *cobertura global* (agregada), y no *universal* (país por país). Se trata de definir una agenda compartida de conquistas sociales irrenunciables de la humanidad en su conjunto, a la que tiene que comprometerse, de manera cooperativa, la comunidad internacional.
- **El segundo nivel** debe aplicarse por regiones o grupos de países con estándares socio-económicos, retos y oportunidades de desarrollo semejantes⁴. Los países deben comprometerse a progresar conjunta y cooperativamente en unos objetivos *grupales* de desarrollo, pero sin pretensiones de cumplimiento país por país. Este nivel intermedio debe partir de los objetivos mínimos definidos en el primer nivel global, mejorando y adaptando sus ambiciones al contexto grupal, de manera tal que sea un acicate para impulsar una dinámica de progreso *entre pares*.
- **El tercer nivel** debe referirse al ámbito nacional, adaptando el plan regional a las especificidades y potencialidades de cada país, lo que aporta mayor precisión y realismo a la estrategia global de progreso. Los planes nacionales deben aportar *modelos lógicos* de desarrollo que identifiquen tanto los objetivos deseados (*outputs* y *outcomes* del desarrollo), como los recursos y procesos que deben emplearse para cumplirlos. En la práctica, esto permitiría atenuar el *problema de atribución* de los ODM (es decir, el hecho de que resulta virtualmente imposible evaluar la contribución de un donante concreto a la consecución de los objetivos), facilitando la evaluación y la rendición de cuentas tanto de los donantes, como de los países socios. De este modo se fortalece el compromiso de asociación mediante la instauración de un sistema de *responsabilidad recíproca* que ponga límites a las asimetrías de poder existentes y articule estrategias de progreso participativas e inclusivas. La buena noticia es que los ODM han motivado ya la elaboración de planes de desarrollo en muchos países, lo que nos sitúa en una posición aventajada para extender esta iniciativa a todos los países en desarrollo (PED).

⁴ En esta línea, Tezanos y Sumner (2013) proponen una *taxonomía multidimensional del desarrollo* que permite identificar grupos relativamente homogéneos de países en desarrollo en relación con sus principales *retos de desarrollo*.

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

Una agenda que construya un sistema de ayuda internacional incentivo-compatible con los esfuerzos de progreso de los países

Desde una perspectiva geopolítica, la *cobertura geográfica* de aplicación de la agenda de objetivos tiene una importancia decisiva en términos de eficiencia y equidad, puesto que la existencia de unas metas concretas de desarrollo permite delimitar un mapa de distribución de la ayuda internacional que resulte *incentivo-compatible* con los esfuerzos de los países para avanzar en la consecución de las metas previamente acordadas (Tezanos, 2010).

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

En cambio, la definición de una estrategia de cumplimiento agregado (como se ha propuesto para los dos primeros niveles geográficos, global y regional)

Tezanos

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

permite aplicar enfoques distintos para distribuir la ayuda. Por ejemplo, con una estrategia multinivel de cumplimiento agregado sería posible implementar un criterio de distribución de la ayuda que compensase las desventajas estructurales que limitan las perspectivas de desarrollo humano de algunos países (en línea con el enfoque distributivo de *igualdad de oportunidades* defendido originariamente por John Rawls, 1999). Pero, a la vez, la ayuda podría emplearse también como un *incentivo positivo* a la reforma política, de modo que los países que realicen mayores esfuerzos se vean recompensados por el sistema de ayuda. Se trataría, por lo tanto, de un enfoque de asignación igualitario e *incentivo-compatible*, con dos ventajas potenciales sobre el actual esquema de los ODM: de una parte, lograría una distribución más eficiente de la ayuda, como consecuencia de incentivar positivamente la reforma política, lo que puede incrementar el ritmo de progreso global; y, de otra parte, alcanzaría un resultado más igualitario, en la medida en que la ayuda se distribuiría de manera prioritaria entre los países con menores oportunidades de desarrollo.

En los últimos años se han producido propuestas prácticas en esta línea. Así, la Comisión Europea lanzó en 2008 un *contrato ODM* dirigido a los países con *buenos resultados* (Comisión Europea, 2006)⁵. El contrato consiste en un apoyo presupuestario de seis años de duración, con un componente fijo del 70 % y otro variable del 30 % (sujeto al rendimiento anual). Obviamente, propuestas como éstas incumplen la letra de la cobertura universal de los ODM, pero avanzan en la construcción de un sistema de ayuda *incentivo-compatible* como el que aquí se defiende.

Una agenda que respalde la financiación progresiva del desarrollo

La agenda de los ODM no ha aportado un sistema de incentivos adecuado para su financiación: si bien se fijaron indicadores cuantificables de desarrollo —de cuyo cumplimiento son *corresponsables* los países donantes y los países socios—, la Declaración del Milenio no incluyó los compromisos necesarios para financiar los objetivos. Además, las dos Conferencias sobre Financiación del Desarrollo promovidas por NNUU tampoco han conseguido movilizar los recursos que se han estimado necesarios para sufragar la consecución de los

John Rawls

Incentivo positivo

Comisión Europea

130

“ La agenda de los ODM no ha aportado un sistema de incentivos adecuado para su financiación ”

Declaración del Milenio

⁵ Actualmente hay ocho contratos ODM en operación, en Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique, Ruanda, Tanzania, Uganda y Zambia.

ODM. Con todo, se han definido objetivos de desarrollo y compromisos no vinculantes de financiación, pero no se ha ideado un sistema de incentivos que haga creíble el reparto de la carga financiera y todo ello en un contexto internacional que se caracteriza por el incumplimiento recurrente de los acuerdos y una escasa capacidad coercitiva para forzar su observancia.

Tabla 1. Distribución real de las cargas financieras de la ayuda. 2011

		PIB per capita PPA (\$ constantes 2005)	Esfuerzo de ayuda PNB/AOD
1.	Turquía	13.466,33	0,17 %
2.	Hungría	17.295,39	0,11 %
3.	Polonia	18.087,44	0,08 %
4.	Rep. Eslovaca	20.756,73	0,09 %
5.	Portugal	21.317,28	0,29 %
6.	Grecia	22.558,03	0,11 %
7.	Rep. Checa	23.966,65	0,13 %
8.	Nueva Zelanda	24.818,03	0,28 %
9.	Eslovenia	24.967,47	0,13 %
10.	Israel	26.719,97	0,07 %
11.	España	27.063,00	0,29 %
12.	Italia	27.069,15	0,19 %
13.	Corea	27.541,34	0,12 %
14.	Francia	29.818,80	0,46 %
15.	Japón	30.660,40	0,18 %
16.	Finlandia	32.253,63	0,52 %
17.	Dinamarca	32.399,30	0,86 %
18.	Reino Unido	32.473,55	0,56 %
19.	Bélgica	33.126,52	0,53 %
20.	Islandia	33.618,15	0,22 %
21.	Alemania	34.436,85	0,40 %
22.	Australia	34.548,32	0,35 %
23.	Suecia	35.047,56	1,02 %
24.	Irlanda	35.640,42	0,52 %
25.	Canadá	35.716,03	0,31 %
26.	Austria	36.353,00	0,27 %
27.	Holanda	37.250,72	0,75 %
28.	Suiza	37.979,01	0,46 %
29.	EEUU	42.485,98	0,20 %
30.	Noruega	46.981,56	1,00 %
31.	Luxemburgo	68.458,69	0,99 %

Fuentes: CAD (2013) y Banco Mundial (2013).

En esta línea, los donantes han asumido en reiteradas ocasiones su *veterano* compromiso de destinar el 0,7 % de su Producto Nacional Bruto (PNB) a políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pero solo cinco países (de los 23 miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD-) cumplen lo prometido.

Comité de Ayuda al
Desarrollo

Quizás el problema resida en que la fijación de un único objetivo de financiación de la AOD (el 0,7 %) no pondera los dispares niveles de desarrollo existentes entre los países del CAD (que discurren desde los 21.317 dólares de renta per cápita (PPA) de Portugal hasta los casi 70.000 dólares de Luxemburgo), lo que hace poco equilibrado y creíble el cumplimiento agregado del compromiso (Tabla 1). Y mayores aún son las disparidades de renta si sumamos a los otros ocho donantes que son miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y, previsiblemente, terminarán siéndolo también del CAD en un futuro cercano (en este caso la renta per cápita más baja es la de Turquía, 13.466 dólares, lo que supone cinco veces menos que la de Luxemburgo). A estas notables disparidades se une, además, el crítico momento económico que viven algunos países de la OCDE, que se ha traducido en la *obsesión* por reducir los déficits públicos generados para combatir la crisis (entre otras medidas posibles, mediante la reducción de los presupuestos de AOD). Por eso, es preciso diseñar un esquema de financiación del desarrollo que resulte *progresivo* y *creíble*, de manera tal que los ciudadanos de los países con mayores niveles de renta contribuyan proporcionalmente más que los ciudadanos de los países con niveles relativamente menores.

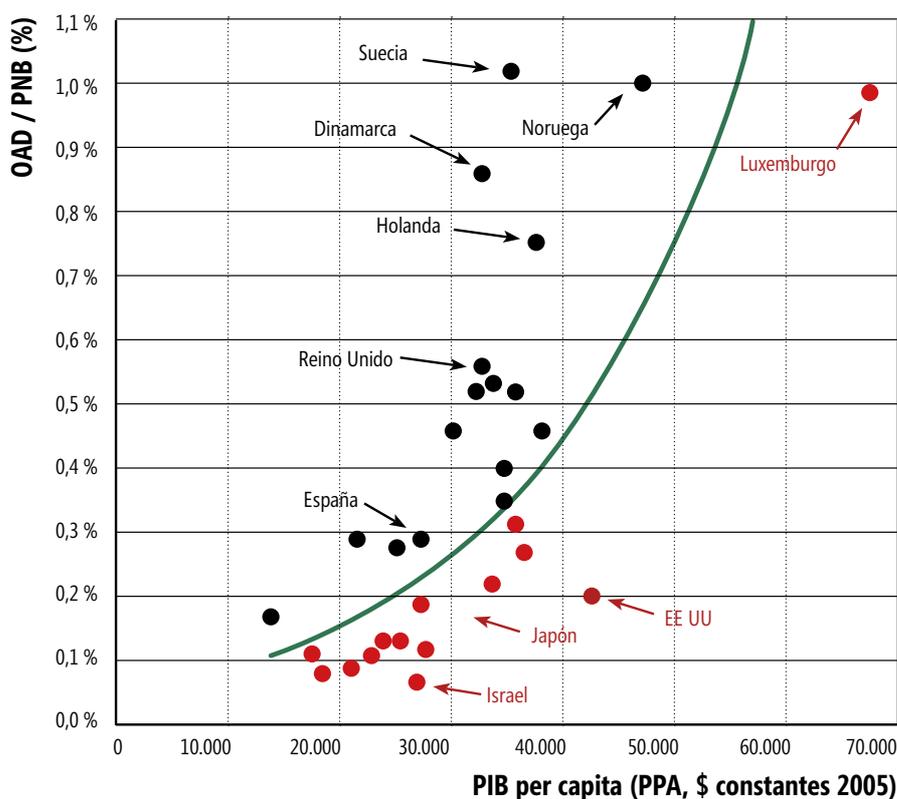
Organización de
Cooperación y Desarrollo
Económico

En la práctica, la financiación de la AOD no respeta la lógica de la exacción progresiva. Técnicamente sería *sencillo* establecer un sistema de reparto progresivo entre los donantes, que se asemeje a los sistemas impositivos que utilizamos para gravar las rentas del trabajo en los Estados de Bienestar europeos⁶. El gráfico 1 ilustra un ejemplo, en el que la ratio AOD/PNB de cada país (el denominado *esfuerzo de ayuda*) se grafica frente a los correspondientes PIB per capita. En el gráfico se dibuja una hipotética línea de progresividad por medio de una regresión lineal exponencial que es característica de los impuestos progresivos. El análisis incluye a 31 países donantes (23 miembros del CAD y otros 8 países de la OCDE que no son miembros de este comité pero que reportan información sobre sus flujos de la AOD). De acuerdo con

⁶ Véase el estudio de Tezanos (2012) sobre la progresividad de la financiación de la AOD para una explicación más detallada de esta propuesta.

este análisis, la mayoría de los países donantes financian la ayuda de manera razonablemente progresiva; es decir, se ubican cerca (o incluso por encima) de la recta de regresión. Este es el caso de 17 de los 31 países analizados.

Gráfico 1. Una hipotética distribución progresiva de las cargas financieras de la ayuda a partir de los datos de 2011



● países por encima de la línea de progresividad. ● países por debajo de la línea de progresividad

Fuentes: CAD (2013) y Banco Mundial (2013). Elaboración propia

En el caso concreto de España (con un ingreso per cápita de 27.063 dólares y un menguado esfuerzo de ayuda de 0,29 % en 2011), se ubicaba ligeramente por encima de la recta de regresión que delimita el esquema progresivo (es decir, su esfuerzo de ayuda se corresponde al propuesto por el modelo)⁷. Asimismo, cuatro de los cinco países que cumplen el compromiso del 0,7 %

⁷ En 2012 el esfuerzo español de AOD fue mucho menor, del 0,15 %, con lo que España pasa a ubicarse claramente por debajo de la recta de la progresividad. Es más, de acentuarse los recortes en 2013, España podría convertirse en el país más *cicatero* del CAD.

(Suecia, Noruega, Dinamarca y Holanda) contribuyeron proporcionalmente más al presupuesto global de ayuda de lo que predeciría el modelo de acuerdo con sus respectivos niveles de renta per cápita. En cambio, el esfuerzo de ayuda de Japón se ubicó ligeramente por debajo de la recta de exacción progresiva (dados sus 30.660 dólares de renta per cápita). Un hecho destacado es que solo un número limitado de países se encuentran realmente lejos de cumplir este esquema de exacción progresivo, ubicándose muy por debajo de la línea de progresividad. Los tres casos más notables son los de Israel, EEUU y Luxemburgo, con ingresos por habitante (26.720, 42.486 y 68.459 dólares, respectivamente) proporcionalmente mucho mayores que sus limitados esfuerzos de ayuda (0,07 %, 0,2 % y 0,99 %, respectivamente).

De esta manera, el sistema de la AOD no solo ganaría en progresividad (y justicia distributiva), sino que mejoraría también la credibilidad de los compromisos financieros, lo que podría redundar en un aumento de las cifras de AOD finalmente desembolsadas. A su vez, dada la limitada capacidad del sistema internacional de *hacer cumplir* los acuerdos, es preferible mejorar los incentivos para que se ejerza una efectiva dinámica de *presión entre pares*. Hoy día, con solo cinco países cumplidores de los 23 donantes del CAD, es obvio que dicha presión resulta ineficaz. Con un principio de exacción progresivo aumentaría el número de *cumplidores* y se fortalecería la presión sobre los flagrantes incumplidores. Piénsese que con tan solo un aumento que ubique a EEUU y a Japón en la línea de la progresividad se recaudarían muchos más recursos que los que los estudios han estimado necesarios para sufragar el coste de consecución de los ODM en todos los países en desarrollo (PED).

Conclusiones

La agenda de los ODM ha supuesto un hito incuestionable en la historia del sistema de cooperación internacional, en la medida en que ha permitido delimitar una batería clara y mensurable de objetivos e *indicadores* de desarrollo a modo de *hoja de ruta* del progreso mundial. No obstante, los 12 últimos años de experiencias de cooperación al amparo de los ODM arroja un balance con luces y sombras, en el que los avances *parciales* se distribuyen de manera preocupantemente desigual entre las distintas regiones del mundo en desarrollo. Además, en el transcurso de la primera década del siglo XXI el contexto internacional ha cambiado formidablemente. Consiguientemente, una agenda de desarrollo *más allá de 2015* debe adaptarse a este nuevo contexto para poder ser eficaz.

“ Dada la limitada capacidad del sistema internacional de *hacer cumplir* los acuerdos, es preferible mejorar los incentivos para que se ejerza una efectiva dinámica de *presión entre pares* ”

Particularmente, la nueva agenda de objetivos de desarrollo debe aprender de la experiencia pasada para resolver las dificultades de contexto y los errores de diseño que han limitado su alcance y repercusión. En este capítulo se han propuesto tres reformas concretas que podrían contribuir a reforzar los incentivos positivos para impulsar una dinámica conjunta de progreso:

- En primer lugar, la aplicación de un ámbito de cobertura geográfica multinivel, que vaya desde lo global (con cobertura de cumplimiento *agregada*, pero no universal), a lo regional (incentivando dinámicas de progreso *entre pares*) y lo nacional (construyendo *modelos lógicos* de desarrollo, que identifiquen tanto objetivos como recursos y procesos).
- En segundo lugar, la construcción de un sistema de ayuda internacional que resulte más igualitario e *incentivo-compatible* con los esfuerzos de progreso de los países. En este sentido, partiendo de una estrategia multinivel de cumplimiento agregado sería posible utilizar la ayuda internacional como un mecanismo que, de una parte, compense las desventajas estructurales que limitan las perspectivas de desarrollo humano de algunos países, y, de otra, incentive las reformas políticas necesarias para impulsar los procesos de desarrollo.
- Y, en tercer lugar, la creación de un pacto internacional de financiación del desarrollo que sea progresivo y creíble, de manera tal que los ciudadanos de los países donantes con mayores niveles de renta contribuyan proporcionalmente más que los ciudadanos de los países con niveles relativamente menores. De este modo el sistema de ayuda no solo ganaría en justicia distributiva, sino que mejoraría también la credibilidad y legitimidad de los compromisos financieros, lo que podría redundar en un aumento de la ayuda y fortalecería los mecanismos de *presión entre pares* para evitar los incumplimientos.

No debemos minusvalorar la importancia de este tema: el siglo XXI demanda el diseño de una agenda del desarrollo más ambiciosa y eficaz, que aborde con determinación los grandes retos de desarrollo que afronta la humanidad. Como dice el filósofo y ensayista español, José Ortega y Gasset, "*solo cabe progresar cuando se piensa en grande, solo es posible avanzar cuando se mira lejos*".

Bibliografía

Banco Mundial (2013). *World DataBank*, disponible en <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>

Comisión Europea (2006). *Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda. Retos que plantea el incremento de la ayuda de la UE durante el período 2006-2010*, COM 85 final, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2006, pág. 12.

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (2013). *International Development Statistics online databases*, OECD, disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (2012). *Global development goals beyond 2015*, Organisation for Economic Co-operation and Development, disponible en <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC%282012%2910&docLanguage=En>

European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) (2009). *High Level Policy Forum - After 2015: Promoting Pro-poor Policy after the MDGs*, disponible en <http://www.eadi.org/index.php?id=1108>

Evans, A. y Steven, D. (2012). *Beyond the Millennium Development Goals. Agreeing a Post-2015 Development Framework, Managing Global Order Working Paper*, disponible en http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans_steven_millennium_2015.pdf

Fukuda-Parr, S. (2012). *Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era?*, DESA Working Paper No 117, NNUU.

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

Naciones Unidas (NNUU) (2012). *Realizing the future we want for all: Report to the Secretary-General*, disponible en http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf

Naciones Unidas (NNUU) (2013a). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2013*, disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>

Naciones Unidas (NNUU) (2013b). *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, disponible en http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf

Naciones Unidas (NNUU) (2013c). *President of the General Assembly's Special Event towards achieving the Millennium Development Goals. Outcome document*, disponible en <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Outcome%20documentMDG.pdf>

Nayyar, D. (2011). The MDGs beyond 2015, *South Centre Research Paper*, 34, disponible en http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1563:the-mdgs-beyond-2015&Itemid=1&lang=es

Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Sumner, A. y Tiwari, M. (2009). After 2015: What are the ingredients of an «MDG-plus» agenda for poverty reduction?, *Journal of International Development*, 21 (6), págs. 834-843.

Tezanos, S. (2010). Geopolítica de la ayuda: un mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI, en A. Guerra, J.F. Tezanos, y S. Tezanos, *La lucha contra el hambre y la pobreza*, Editorial Sistema, Madrid, págs. 369-414.

Tezanos, S. (2011). Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo, *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, nº 220, págs. 33-58.

Tezanos, S. (2012). *¿Es progresiva la financiación internacional de la ayuda pública para el desarrollo?*, Boletín de Información Comercial Española, 3026, mayo, págs. 11-21.

Tezanos, S. y Sumner, A. (2013). Revisiting the Meaning of Development: A Multidimensional Taxonomy of Developing Countries, *Journal of Development Studies*, DOI:10.1080/00220388.2013.822071

Anexo:

Objetivos de desarrollo propuestos por el Grupo de Alto Nivel Sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015.

OBJETIVOS UNIVERSALES, METAS NACIONALES

¹ Candidatos a estándares globales mínimos, incluyendo objetivos 'cero'.

² Indicadores a desglosarse.

³ Metas que requieren de labor técnica adicional para encontrar indicadores adecuados.



1. Erradicar la pobreza

- 1a. Dejar en cero el número de personas que viven con menos de \$1.25 dólares al día y reducir en x% la proporción de personas que viven por debajo del umbral nacional de pobreza de 2015 correspondiente a su país^{1,2}
- 1b. Aumentar en x% la proporción de mujeres y hombres, comunidades y empresas con garantía del derecho a tierras, propiedades y otros activos^{2,3}
- 1c. Dar cobertura al x% de las personas pobres y vulnerables con sistemas de protección social^{F 3}
- 1d. Fomentar la capacidad de resistencia y reducir las muertes por desastres naturales en x%²



2. Empoderar a niñas y mujeres y lograr la igualdad de género

- 2a. Prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra niñas y mujeres^{1,2,3}
- 2b. Erradicar el matrimonio infantil^{1,2}
- 2c. Garantizar la igualdad de derechos de las mujeres a poseer y heredar propiedades, firmar un contrato, registrar un negocio y abrir una cuenta bancaria^{1,2}
- 2d. Eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política, económica y pública^{1,2,3}



3. Proporcionar educación de calidad y aprendizaje permanente

- 3a. Aumentar en x% la proporción de niños capaces de acceder y terminar la educación preprimaria²
- 3b. Garantizar que cada, independientemente de las circunstancias, termine la educación primaria y pueda leer, escribir y contar lo suficientemente bien para alcanzar estándares mínimos de aprendizaje^{1,2}
- 3c. Garantizar que cada niño, independientemente de las circunstancias, tenga acceso a los niveles iniciales de educación secundaria, y aumentar en x% la proporción de adolescentes que logran resultados de aprendizaje reconocidos y cuantificables^{1,2}
- 3d. Aumentar en x% el número de jóvenes y adultos con las habilidades, incluyendo técnicas y vocacionales, necesarias para trabajar^{2,3}



4. Garantizar vidas saludables

- 4a. Erradicar las muertes evitables de lactantes y menores de 5 años^{1,2}
- 4b. Aumentar en x% la proporción de niños, niñas, adolescentes y adultos en riesgo y personas mayores con esquema de vacunación al día^{1,2}
- 4c. Reducir el índice de mortalidad materna a no más de x por cada 100,000^{1,2}
- 4d. Garantizar el acceso universal a la salud y los derechos sexuales y reproductivos^{1,2}
- 4e. Reducir la carga de enfermedad del VIH/SIDA, la tuberculosis, el paludismo, las enfermedades tropicales desatendidas y las enfermedades no contagiosas prioritarias²



5. Garantizar la seguridad alimentaria y una buena nutrición

- 5a. Erradicar el hambre y proteger el derecho de todos a tener acceso a alimentos suficientes, seguros, asequibles y nutritivos^{1,2}
- 5b. Reducir en x% el retraso en el crecimiento, la consunción en y% y la anemia en z% en todos los niños menores de 5 años^{1,2}
- 5c. Aumentar la productividad agrícola en x%, con un enfoque en el aumento sostenible de las cosechas de pequeños agricultores y el acceso al riego³
- 5d. Adoptar prácticas agrícolas y de pesca marítima y en agua dulce sostenibles, y repoblar reservas de peces específicas a niveles sostenibles¹
- 5e. Reducir en x% las pérdidas poscosecha y el desperdicio de alimentos³



6. Lograr el acceso universal a abastecimiento de agua y gestión de residuos

6a. Proporcionar acceso universal a agua potable en hogares, escuelas, centros de salud y campamentos de refugiados^{1,2}

6b. Erradicar la defecación al aire libre y garantizar el acceso universal a gestión de residuos en las escuelas y en el trabajo, e incrementar en x% el acceso a gestión de residuos en los hogares²

6c. Hacer que la extracción de agua dulce se ajuste al suministro, e incrementar el rendimiento del agua en la agricultura en x%, la industria en y% y las áreas urbanas en z%

6d. Reciclar o tratar todas las aguas residuales municipales e industriales antes de su vertido³



7. Garantizar energías sostenibles

7a. Duplicar la proporción de energías renovables en la matriz energética global

7b. Garantizar el acceso universal a servicios de energía modernos^{1,2}

7c. Duplicar el índice global de mejoramiento en la eficiencia energética en edificios, industria, agricultura y transporte

7d. Eliminar gradualmente los subsidios a los combustibles fósiles ineficientes que fomentan un consumo derrochador^{1,3}



8. Crear empleos, medios de subsistencia sostenibles y crecimiento equitativo

8a. Aumentar en x el número de empleos y medios de subsistencia buenos y decentes²

8b. Disminuir en x% el número de jóvenes sin educación, empleo o capacitación²

8c. Fortalecer la capacidad productiva proporcionando acceso universal a servicios financieros e infraestructuras, como transporte y TIC^{1,2,3}

8d. Aumentar en x los nuevos negocios y el valor agregado de nuevos productos en y mediante la creación de un entorno favorable a los negocios e impulsando un espíritu emprendedor^{2,3}



9. Gestionar los recursos naturales de manera sostenible

9a. Publicar y utilizar cuentas económica, sociales y medioambientales en todos los gobiernos y grandes empresas¹

9b. Aumentar la consideración de la sostenibilidad en x% de las adquisiciones gubernamentales³

9c. Salvaguardar los ecosistemas, las especies y la diversidad genética

9d. Reducir la deforestación en x% y aumentar la reforestación en y%

9e. Mejorar la calidad del suelo, reducir su erosión en x toneladas y combatir la desertificación



10. Garantizar la buena gobernanza e instituciones eficaces

10a. Proporcionar acceso libre y universal a una identidad jurídica, como los registros de nacimiento^{1,2}

10b. Garantizar que las personas disfruten de libertad de expresión, asociación, protesta pacífica y acceso a medios de comunicación e información independientes^{1,3}

10c. Aumentar la participación pública en los procesos políticos y la implicación ciudadana a todos los niveles^{2,3}

10d. Garantizar el derecho a la información y el acceso a datos gubernamentales por parte del público¹

10e. Reducir el soborno y la corrupción y garantizar que a los funcionarios se les pueda exigir cuentas³



11. Garantizar sociedades estables y pacíficas

11a. Reducir en x las muertes violentas por cada 100,000 y eliminar todas las formas de violencia infantil^{1,2,3}

11b. Garantizar que las instituciones de justicia sean accesibles, independientes, cuenten con suficientes recursos y respeten los derechos al debido proceso^{1,2,3}

11c. Poner coto a los factores de tensión externos que llevan a conflictos, incluidos los relacionados con el crimen organizado³

11d. Mejorar la capacidad, profesionalismo y rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad, la policía y el poder judicial³



12. Crear un entorno global propicio y catalizar los recursos financieros a largo plazo

12a. Apoyar un sistema de comercio abierto, justo y propicio para el desarrollo, reduciendo sustancialmente las medidas con efecto distorsionador en el comercio, incluyendo los subsidios agrícolas, al tiempo que se mejora el acceso al mercado de los productos de países en desarrollo³

12b. Implementar reformas para garantizar la estabilidad del sistema financiero global e impulsar una inversión extranjera privada estable y a largo plazo³

12c. Contener el aumento en el promedio de temperatura global en menos de 2 °C por encima de los niveles preindustriales, en consonancia con los acuerdos internacionales

12d. Los países desarrollados que no lo hayan hecho deben realizar esfuerzos concretos hacia la meta de un 0.7% del producto nacional bruto (PNB) como ayuda oficial al desarrollo para países en desarrollo, y de un 0.15 a un 0.20% del PNB de los países desarrollados para los países menos desarrollados; otros países deberían establecer metas voluntarias para ayuda financiera complementaria

12e. Reducir los flujos ilícitos y la evasión fiscal y aumentar la recuperación de activos robados en x dólares³

12f. Promover la colaboración y el acceso a la ciencia, la tecnología, la innovación y los datos sobre desarrollo³