
COMPROMISO GLOBAL POR UN DESARROLLO INCLUYENTE Y SOSTENIBLE

CONSIDERACIONES SOBRE LA AGENDA POST-2015

Equipo de trabajo:

*José Antonio Alonso (Director), Anna Ayuso, Javier Carrasco, Andrea Costafreda,
Santiago Díaz de Sarralde, Luz Fernández, Daniel Gayo, Jose María Larrú, Julio
Lumbreras, Carlos Mataix, Luis Ravina y Eduardo Sánchez*



COMPROMISO GLOBAL POR UN DESARROLLO INCLUYENTE Y SOSTENIBLE :

Consideraciones sobre la agenda post-2015

—

Equipo de trabajo:

José Antonio Alonso (Director), Anna Ayuso, Javier Carrasco, Andrea Costafreda, Santiago Díaz de Sarralde, Luz Fernández, Daniel Gayo, Jose María Larrú, Julio Lumbreras, Carlos Mataix, Luis Ravina y Eduardo Sánchez

Aviso: El análisis y las conclusiones o recomendaciones de este documento de trabajo son de responsabilidad exclusiva de los autores. No reflejan necesariamente la opinión oficial de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

© SGCID, 2013

**Secretaría General de Cooperación Internacional para el
Desarrollo**

Serrano Galvache 26, Torre Norte, planta 1ª.

28071 Madrid

Tel. +34 91 394 88 15

secretariageneral@maec.es

NIPO: 502-13-066-3

Coordinación editorial:

Marta Pedrajas y Javier Sota

Maquetación y diseño:

Frank Martínez Soriano

Ana Carlota Cano

Ignacio Sagrario

ÍNDICE

Pág	01	PREFACIO
Pág	02	0.- RESUMEN EJECUTIVO JOSÉ ANTONIO ALONSO
Pág	014	1.- ÁMBITOS, OBJETIVOS Y MÉTRICA DE UNA NUEVA AGENDA LUIS RAVINA 1.1.- Nueva estructura de la agenda 1.2.- Posibles nuevos ámbitos a considerar 1.3.- Cómo preservar una relación precisa y autocontenida de objetivo 1.4.- Una nueva métrica para definir las metas 1.5.- Bibliografía
Pág	024	2.- RETOS PARA LA APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUTUA DE LA NUEVA AGENDA: ANNA AYUSO Y ANDREA COSTAFREDA 2.1.- La repolitización de la agenda de desarrollo en un mundo cambiante 2.2.- Hacia una política pública global: ¿inclusiva y eficaz? 2.3.- Análisis de los procesos de participación en la agenda internacional de desarrollo 2.4.- Conclusiones y recomendaciones 2.5.- Bibliografía
Pág	042	3.- LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE JULIO LUMBRERAS, LUZ FERNÁNDEZ, JAVIER CARRASCO, CARLOS MATAIX Y EDUARDO SÁNCHEZ 3.1.- Introducción 3.2.- Implicaciones del deterioro medioambiental en la lucha contra la pobreza 3.3.- Conveniencia de contemplar el desarrollo sostenible en la lucha contra la pobreza 3.4.- Posibilidades para integrar objetivos de lucha contra la pobreza y objetivos de sostenibilidad ambiental 3.5.- La agenda post-2015 y el proceso de decisión 3.6.- La agenda post-2015 y el proceso de implantación 3.7.- Objetivos, metas e indicadores de desarrollo sostenible en la agenda post-2015 y posibles aportaciones de España 3.8.- Bibliografía Anexo I Anexo II

ÍNDICE

- Pág 058 4.- LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES EN LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015**
JOSÉ MARÍA LARRÚ
- 4.1.- Introducción
 - 4.2.- La pobreza en la agenda del desarrollo post-2015
 - 4.3.- La desigualdad en la agenda del desarrollo post-2015
 - 4.4.- Conclusiones y opciones para la cooperación española
 - 4.5.- Bibliografía
- Pág 075 5.- LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA AGENDA POST-2015**
DANIEL GAYO Y SANTIAGO DÍAZ DE SARRALDE
- 5.1.- Introducción
 - 5.2.- La financiación del desarrollo tras Doha
 - 5.3.- La movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo
 - 5.4.- Los mecanismos de financiación innovadora para el desarrollo
 - 5.5.- La AOD y los ajustes fiscales en la UE
 - 5.6.- Implicaciones para la política española de cooperación internacional
 - 5.7.- Bibliografía
- Pág 094 6.- LA AGENDA POST-2015 Y LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA**
JOSÉ ANTONIO ALONSO
- 6.1.- Introducción
 - 6.2.- Naturaleza y alcance de los ODM
 - 6.3.- Cambios en el panorama internacional
 - 6.4.- Los requerimientos de los países de renta media
 - 6.5.- Promoción de la acción cooperativa a escala internacional
 - 6.6.- Una propuesta operativa
 - 6.7.- A modo de conclusión
 - 6.8.- Bibliografía
- Anexo

PREFACIO



El presente estudio tiene su origen en un encargo formulado por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con el objeto de disponer de criterios y propuestas técnicas que ayuden a la Administración Española, y al resto de actores del sistema de cooperación, a participar de forma más activa e informada en el proceso de definición de la nueva agenda de desarrollo post-2015.

Para ello, bajo la dirección de José Antonio Alonso, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense y miembro del *Committee for Development Policy*, de Naciones Unidas, se definió un equipo al que se convocaron a diversos Institutos Universitarios, Centros de Estudio y Universidades implicadas en los estudios de desarrollo. En concreto, participan en este estudio el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), el Centro de Innovación y Tecnologías para el Desarrollo de la Universidad Politécnica de Madrid (ITDUPM), CECOD de la Universidad CEU San Pablo, el Navarra Center for International Development, CIDOB y la Universidad Rey Juan Carlos.

Desde su mismo planteamiento originario, se pretendió centrar la atención sobre aquellos aspectos de la nueva agenda que se consideraban polémicos o en los que, al menos, no existía una posición definida y consensuada a escala internacional. No se trataba de repetir lo ya sabido, sino de aportar elementos

de reflexión, información y análisis para contribuir a un proceso internacional que reclama de todos los países ideas, implicación y compromiso. En concreto, se decidieron estudiar los siguientes temas: i) las nuevas dimensiones y métrica de la agenda; ii) el proceso de participación y de rendición de cuentas a las sociedades; iii) la forma de integrar en la agenda los objetivos de sostenibilidad ambiental; iv) el modo de combinar el combate contra la pobreza con la reducción de las desigualdades; v) los medios financieros para hacer realidad la agenda; y vi) la forma de integrar más plenamente a los países de renta media en la nueva agenda. En la discusión de estos aspectos, los autores se beneficiaron de las opiniones y comentarios de un amplio grupo de expertos y expertas que participaron en un Taller, celebrado en Junio de 2013, en la sede de la SGCID.

El documento se ofrece como una reflexión abierta a la opinión del resto de los actores de la sociedad española y, en particular, de su sistema de cooperación para el desarrollo. Por la importancia y dificultad de los temas, no es posible esperar del equipo de estudio respuestas incontrovertibles: lo más que cabe es encontrar ideas inspiradoras para orientar la acción en apoyo de un desarrollo más equitativo y sostenible a escala global. La participación de los actores de la sociedad española en el debate que surja del presente estudio será, sin duda, de elevado interés para quienes tienen que representar a España en los procesos de diálogo y negociación en los escenarios internacionales.

Madrid, Julio 2013

O. RESUMEN EJECUTIVO¹



1.- LA DECLARACIÓN DEL MILENIO: UN MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA

1.- La aprobación de la Declaración del Milenio y la subsiguiente fijación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituye una de las más exitosas e influyentes iniciativas promovidas por la comunidad internacional en el último medio siglo. Como consecuencia de su aprobación y seguimiento se logró situar a los derechos de las personas y a la lucha contra la pobreza en un puesto relevante de la atención internacional, obligando a instituciones internacionales y gobiernos nacionales a rendir cuentas respecto de su contribución a esos objetivos. Aún con sus limitaciones, los ODM se conformaron como el referente más central desde el que juzgar los avances cosechados en la lucha contra la pobreza a escala global en la última década.

2.- La Declaración del Milenio estableció un marco de valores para la comunidad internacional enteramente válido, que debiera seguir inspirando los esfuerzos que ahora se hagan por definir una nueva agenda de desarrollo sostenible. En el primer capítulo de la Declaración, se identifican aquellos valores fundamentales que deben permear las relaciones internacionales en el siglo XXI: libertad, equidad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidades compartidas. La concepción del desarrollo a la que remite la Declaración está asentada en el proceso de realización más pleno de los derechos humanos, en todas sus dimensiones. Al tiempo, la Declaración reclama la necesidad de un mundo no sólo más pacífico y más próspero, sino también más justo, para lo que se requieren cambios en las reglas internacionales que promuevan una globalización más incluyente. Como manifiesta la Declaración, “el desafío central del momento es asegurar que la globalización se convierta en una fuerza positiva para toda la población mundial. Porque mientras la globalización ofrece grandes oportunidades, en el presente sus beneficios están muy desigualmente compartidos, al tiempo que sus costes están desigualmente distribuidos”. En suma, la Declaración del Milenio fue más allá de los propósitos que definen los ODM: de hecho, aun cuando alguno de esos objetivos se alcancen en el plazo previsto, el mundo al que remite la Declaración del Milenio

está lejos de ser una realidad cercana. Por ello, la Declaración del Milenio debiera seguir siendo el marco normativo que inspire la nueva Agenda Post-2015.

2.- APRENDER DE LOS LOGROS Y DE LAS LIMITACIONES DE LOS ODM

3.- Son muy diversos los logros que se asocian a la definición de los ODM, pero tres aparecen como especialmente destacables. En primer lugar, el acuerdo internacional en torno a esos objetivos tuvo, sin duda, un *efecto movilizador a escala internacional*: logró que las sociedades fijasen su atención en la lucha contra la pobreza y estimuló que gobiernos y sociedades, de países desarrollados y en desarrollo, movilizasen recursos para avanzar en las metas marcadas. En segundo lugar, los ODM fueron concebidos como *compromiso conjunto del sistema internacional*, asumiendo que la lucha contra la pobreza, en todas sus formas, es una responsabilidad compartida a escala global. Como consecuencia, los ODM difundieron un sentido de “misión”, que estimuló los esfuerzos nacionales y ayudó a generar una cierta emulación entre los países en sus esfuerzos por hacer realidad lo acordado. Finalmente, mientras algunos de los objetivos pueden ser objeto de debate, *haber definido metas cuantitativas*, asociadas a un plazo preciso de realización, fue una de las aportaciones más valiosas de los ODM. Esto posibilitó tanto el seguimiento de los progresos como la focalización de los esfuerzos nacionales.

4.- Si las aportaciones de los ODM son bien conocidas, no lo son menos algunas de sus limitaciones. Entre las más destacables figuran las seis siguientes:

- En primer lugar, de forma no necesariamente deliberada, los ODM condujeron a una *simplificación de la agenda de desarrollo*. A ello contribuyó la insistencia y focalización de esfuerzos en el combate contra las formas extremas de pobreza, sin advertir que, si bien erradicar la pobreza debe ser un objetivo central, en modo alguno agota las dimensiones propias de una agenda de desarrollo. Así, aspectos muy relevantes que habían estado presentes en la Declaración del Milenio, quedaron excluidos de la relación

¹ Elaborado por José Antonio Alonso

de objetivos y de metas propuestas. En este ámbito se encuentran muchas dimensiones de los derechos humanos y otras formas inmateriales de progreso, tales como la libertad política, la participación social o la lucha contra la desigualdad y la discriminación. Otras dimensiones, como la ambiental o la equidad de género, fueron consideradas, pero de forma muy restrictiva.

- En segundo lugar, aunque la definición de objetivos y metas tuvo un valor positivo indiscutible, el *silencio de los ODM acerca de los medios y estrategias* para hacer realidad esos propósitos puede ser interpretado como una manifiesta debilidad. En primer lugar, porque motivó que los objetivos se definiesen sin alusión alguna a las causas que motivaban los niveles de pobreza, de degradación ambiental y de carencias en la cobertura de necesidades básicas que se querían combatir. Se identificaban los síntomas, pero no se aludía al marco de políticas a nivel nacional e internacional que los hacía posibles. Y, en segundo lugar, hizo pensar a muchos que el logro de los ODM podía ser el resultado espontáneo de la mera inyección de más recursos (provenientes de los presupuestos nacionales y de la ayuda internacional) orientados a los sectores sociales básicos (como educación y salud) en los países en desarrollo, dejando todo lo demás igual. Aspectos cruciales que debieran formar parte de una estrategia de desarrollo incluyente y sostenible, como la creación de capacidades productivas y empleo, el diseño de políticas macroeconómicas estables y no recesivas, la equitativa y sostenible gestión de los recursos naturales o la construcción de una gobernanza democrática y eficiente quedaron excluidos.
- En tercer lugar, como consecuencia de los modos en los que se definieron las metas cuantitativas, existe el juicio de que los sistemas de seguimiento y evaluación de los logros han tenido *un sesgo en contra de los países más pobres*. Los procesos de acercamiento a las metas no en todos los casos son lineales, por lo que el punto de partida en la que se encuentre el país importa; y existen externalidades entre las metas propuestas que pueden afectar de forma especialmente negativa a aquellos países en los que las carencias se multiplican. No se tuvo esto en cuenta al definir la métrica de los ODM, afectando a los sistemas de seguimiento y evaluación de los progresos. Los países que más han sufrido este sesgo son los más pobres de África Subsahariana que, partiendo de abultados déficit en materia de desarrollo humano, parecen haber conseguido menos de lo que realmente han logrado.
- En cuarto lugar, la agenda de los ODM, aunque pretendidamente basada en un compromiso universal, fue *claramente asimétrica*. Buena parte de sus objetivos comportaban desafíos ciertos para los países en desarrollo, en especial los más pobres, que habían de hacer un esfuerzo notable para cumplir las metas. Frente a ello, los compromisos asumidos por los países desarrollados, reflejados fundamentalmente en el Objetivo 8 (construir una asociación global para el desarrollo) eran especialmente vagos, con metas imprecisas, siendo un reflejo muy parcial de los aspectos que habían conformado los debates previos respecto a los cambios que en las reglas internacionales había que promover para una más incluyente y equitativa gobernanza del proceso de globalización.
- En quinto lugar, el proceso de definición de los ODM fue predominantemente desplegado en el ámbito de las burocracias y los organismos internacionales. *Las consultas abiertas a las sociedad y a los gobiernos apenas existieron* durante el proceso de definición de los ODM. El proceso de difusión y apropiación de esos objetivos fue realizado, aunque imperfectamente, una vez que estos habían sido ya definidos y aprobados.
- Por último, por su configuración y contenidos, hubo un muy *diverso nivel de identificación de los países con la agenda acordada*. Para buena parte de los países de renta media esa agenda se entendió como ajena, orientada preferentemente a las prioridades de los países más pobres. La insistencia en el objetivo de luchar contra la pobreza extrema y otras carencias sociales básicas parecía poco acorde con las prioridades de países en los que esas lacras, aunque existentes, tenían una dimensión menor; y, a cambio, los problemas a los que esos países se enfrentaban (el cambio productivo, la desigualdad y fragmentación social, el desempleo juvenil, la fragilidad institucional, la inseguridad ciudadana,

la vulnerabilidad financiera o la consolidación democrática) estaban ausentes del repertorio de objetivos considerados.

Todas estas limitaciones de los ODM debieran ser seriamente consideradas y enmendadas en el proceso abierto en la actualidad para la definición de una agenda global de desarrollo post-2015.

3.- UNA AGENDA MÁS COMPREHENSIVA: NUEVAS DIMENSIONES A CONSIDERAR

5.- El marco de la nueva agenda debe ser universal tanto en su ámbito de aplicación como en su ambición, abordando la pobreza y la promoción de un desarrollo sostenible desde sus múltiples dimensiones. Eso obligará a una cierta ampliación de las dimensiones consideradas en la nueva agenda, respecto de aquellas que formaron parte de los ODM. Dos razones justifican esta ampliación: en primer lugar, dar cuenta de forma más fiel de aquellos espacios en los que se despliega el proceso de desarrollo, superando una visión excesivamente parcial y reductora de ese proceso; en segundo lugar, conformar una agenda que convoque los esfuerzos y el interés del conjunto de países, en un mundo crecientemente heterogéneo, en el que los países tienen necesidades y urgencias diferenciadas.

6.- La amplitud de la agenda debe estar, sin embargo, contenida por el propósito de ser comprensible, fácil de entender y asimilar y con capacidad movilizadora a escala internacional. Son muchos los objetivos deseables y no todos ellos caben en una agenda compartida. Los nuevos objetivos deben estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos. Así mismo, 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.

7.- Con ese condicionante en mente, entre

las dimensiones que deberían ser claramente incorporadas, figuran las seis siguientes:

- En primer lugar, *la sostenibilidad ambiental, el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades y la reducción del riesgo de desastres naturales* deberán constituir parte central del nuevo consenso de desarrollo. De acuerdo a lo acordado en el documento final de la conferencia Río+20, el compromiso con la sostenibilidad ambiental debe ser de aplicación universal, implicando tanto a países desarrollados como a países en vías de desarrollo; un compromiso compartido que, sin embargo, admite responsabilidades y esfuerzos diferenciados, de acuerdo con las capacidades y nivel de desarrollo de cada país. En este sentido, la nueva agenda post 2015 debe apoyarse en la experiencia y el trabajo desarrollado desde la conferencia Río +20, como sugiere la propuesta de la Comisión Europea. Esta dimensión no sólo debe inspirar objetivos específicos, sino también debe permear el resto de los objetivos que se acuerden.
- En segundo lugar, la agenda debiera definir un compromiso más explícito con *la defensa de los derechos humanos y con una mejor gobernanza*. Aunque la Declaración del Milenio está asentada sobre la necesaria realización de los derechos humanos, este compromiso no fue traducido de forma plena y explícita a los ODM. Algo que sucedió también con aquellas dimensiones relacionadas con la defensa de libertad y dignidad de las personas, con la promoción de la justicia y la adecuada gobernanza de los asuntos colectivos. Existe, sin embargo, la convicción de que sin un avance en estos ámbitos, logros sociales como los que preveían los ODM, aún esenciales, serán insuficientes. Al igual que en el caso de la sostenibilidad ambiental, también en esta ocasión, aunque esta dimensión esté expresamente recogida en la agenda, es necesario que permee el resto de objetivos.
- En tercer lugar, los ODM no han prestado suficiente 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*. Esto contrasta no sólo con la insistencia que la Declaración del Milenio hace de la equidad como uno de los principios sobre los que

asentar el desarrollo en el siglo XXI, sino también con la evidencia empírica que sugiere que si bien ha habido logros en la reducción de la pobreza absoluta, las desigualdades en el interior de los países se han acrecentado. El coste de la aguda desigualdad se manifiesta en muy diversos ámbitos, relacionados con el crecimiento, los logros sociales, la solidez institucional o la seguridad colectiva. Así pues, aunque la eliminación de la pobreza absoluta debiera seguir siendo un objetivo central de la agenda, es importante que ésta se proponga corregir las desigualdades extremas en el seno de la sociedad, en todas sus dimensiones: de renta, de oportunidades, de voz, de género, etc.

- En cuarto lugar, es difícil que los logros sociales se sostengan si no se es capaz de *promover un crecimiento inclusivo, capaz de ofrecer oportunidades para la generación de rentas a los sectores más pobres y de crear empleo en condiciones adecuadas*. 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, en la creación de empleo y en la reducción de la pobreza.
- En quinto lugar, los conflictos armados y la violencia son uno de los principales obstáculos para la promoción de un desarrollo basado en derechos. Donde existe inseguridad física asociada a la violencia y escasa capacidad de los gobiernos para responder a desafíos de seguridad, es difícil que se realicen progresos económicos y sociales sostenidos en el tiempo. Así pues, es esencial que la nueva agenda aborde las *causas de la violencia y la inseguridad, y establezca los mecanismos necesarios para prevenir su aparición*.
- Por último, es importante que la nueva agenda sitúe al *combate contra la vulnerabilidad (económica, social y ambiental) de las comunidades y de las personas en el centro de sus esfuerzos*. La vulnerabilidad es definida como la probabilidad de sufrir una merma en el nivel de bienestar presente debido a un shock externo o imprevisto. Este puede afectar a la economía a nivel micro (finanzas de los hogares) o a nivel macro (crisis macroeconómicas y desastres naturales).

8.- No sólo es necesario revisar las dimensiones de la agenda, sino también *la métrica de los objetivos que se acuerden*, definiendo adecuadamente los indicadores y las metas que se sugieren. Por lo que se refiere a los indicadores, es necesario acudir a aquellos que resulten fiables, que sean sencillos en su interpretación y estén fácilmente disponibles. No en todos los casos se dispondrá de este tipo de información, por lo que es preciso acompañar la definición de la agenda con un esfuerzo en materia estadística, particularmente en los países más pobres. Por lo que respecta a las metas, es necesario que se contemple el punto de partida de los países, la posible existencia de externalidades y trade-offs entre distintos propósitos y el hecho de que no siempre los procesos de convergencia hacia el objetivo deseable son lineales. Por último, si se quiere avanzar en la corrección de las desigualdades, es necesario que los indicadores proporcionen información acerca de los logros de los sectores sociales con menores recursos o de aquellos segmentos de la población que parten de situaciones desfavorecidas. Un ámbito de particular relevancia es el que se refiere a la construcción de indicadores con información diferenciada entre hombres y mujeres.

4.- UNA AGENDA SOCIALMENTE RESPALDADA Y CON CAPACIDAD DE RENDICIÓN DE CUENTAS

9.- Entre las deficiencias más señaladas de los ODM figura aquella que alude a la opacidad de su proceso de definición, que quedó constreñido al ámbito de las burocracias internacionales y de un reducido número de expertos. Es claro que si se quiere que la nueva agenda sea universalmente asumida, debiera promoverse la más abierta participación social posible en su determinación, de forma que se garantice la apropiación social de los objetivos acordados, se promueva un seguimiento exigente de su aplicación y se estimule un ejercicio de rendición de cuentas de todos los actores implicados y, muy particularmente de las instituciones públicas, a todos los niveles (subnacional, nacional e internacional).

10.- Si la agenda de desarrollo del post-2015 se conforma como una incipiente política pública global debería someterse a los procesos de apropiación democrática y rendición de cuentas que son demandadas a toda acción que se despliega en el espacio público. Esto comporta un mayor control social tanto en el momento de definición y establecimiento de la agenda como en el de monitoreo y evaluación de lo realizado. Por lo que se refiere al primer aspecto, ha de reconocerse que los procesos puestos en marcha por Naciones Unidas para definir la Agenda Post-2015, aunque un tanto desordenados, revelan una voluntad cierta de estimular la participación del conjunto de los actores, a diversos niveles. Las posibilidades y los canales formales previstos para la participación ciudadana superan con creces los promovidos en la determinación de los ODM. Sin embargo, permanecen las dudas acerca de cómo se van a articular esos procesos en la definición final de la agenda. Mayor preocupación existe acerca de la forma en que se articulen los sistemas de seguimiento y evaluación para garantizar el control social sobre esos procesos y para estimular la asunción efectiva de responsabilidades por parte de los diversos actores y niveles de gobierno implicados. A este respecto es esencial la existencia de mecanismos de información y de control democrático al alcance de la ciudadanía para premiar o castigar la correcta interpretación que los representantes políticos hagan de los intereses de los beneficiarios de las políticas de desarrollo.

11.- Si se quieren fortalecer esos procesos de apropiación y de rendición de cuentas, cuatro consideraciones parecen pertinentes:

- En primer lugar, dado que lo que se persigue es una agenda universal, debieran residenciarse tanto las tareas de deliberación y definición de la agenda como las de su seguimiento y evaluación en Naciones Unidas, que es el marco multilateral más incluyente de los existentes. Ello no obsta para que la agenda deba ser asumida por el conjunto del sistema multilateral. Naciones Unidas debe, sin embargo, reconocer que el proceso trasciende los ámbitos gubernamentales, por lo que debe establecer mecanismos formales para que las voces del resto de los actores puedan ser escuchadas y participen en los procesos de deliberación y evaluación.

- En segundo lugar, es importante que la agenda que finalmente se acuerde sea capaz de vincular objetivos de desarrollo globales con las estrategias de desarrollo nacionales, ancladas en la institucionalidad nacional y local. Ello requerirá establecer un marco de compromisos multinivel, con responsabilidades compartidas entre los distintos niveles de actuación (*Universal goals-national targets*), con responsabilidades concretas para cada actor implicado.
- En tercer lugar, dada la diversidad de actores implicados, la diferente naturaleza (pública o privada) de cada uno de ellos y el disímil espacio político (local, nacional o internacional) en que operan, ha de entenderse que la rendición de cuentas debe basarse fundamentalmente en estímulos asociados a criterios de reputación y de acción cooperativa (y no los derivados de la autoridad y la coacción). A este respecto, tendrán especial relevancia instrumentos como índices contrastados de cumplimiento, evaluación entre pares o informes de evaluación independiente.
- En cuarto lugar, la transparencia y el acceso a buena y fiable información resultan claves para que el control social del proceso sea efectivo. Es importante que las sociedades conozcan el grado de cumplimiento de lo acordado y, en su caso, las responsabilidades implicadas en el proceso. Así pues, la generación de información y estadísticas de calidad, así como la elaboración de informes solventes sobre el impacto de las políticas aplicadas es un reto ampliamente identificado. Para ello, podría partirse de las iniciativas de monitoreo y de transparencia ya existentes, tratando de garantizar su convergencia y complementariedad.

5.- EL DESAFÍO DE LA SOSTENIBILIDAD

12.- La definición de los ODM estimuló la inversión internacional –de donantes y países socios- en las dimensiones sociales del desarrollo (muy centralmente, salud y educación) y, a su través, contribuyó a la reducción de la pobreza absoluta a escala internacional. No puede decirse, sin embargo, que los ODM hayan contribuido a *evitar el deterioro de los recursos medioambientales y a reducir la*

tasa de pérdida de la biodiversidad. Todo sugiere que la entidad que se le otorgó a los objetivos de sostenibilidad y la forma en que fueron incluidos en los ODM (básicamente, a través del Objetivo 7) no fueron las más apropiadas. La nueva agenda debe tomar nota de esa experiencia y convertir en uno de sus pilares más centrales la sostenibilidad del desarrollo, incorporando objetivos directamente implicados con ese propósito, haciendo además que la sostenibilidad ambiental permee el resto de los objetivos acordados.

13.- Avalan esta exigencia los nuevos conocimientos y previsiones que hoy se tienen, más imperiosas que antaño, respecto a los límites del desarrollo humano sobre el planeta Tierra (lo que se ha convenido en denominar “desarrollo sostenible”, DS) y su relación con la lucha contra la pobreza como parte no escindible del proceso de desarrollo económico y social de la humanidad. La lucha contra la pobreza en la Agenda Post-2015 debe concebirse como una estrategia fuertemente interrelacionada con la estrategia global hacia un desarrollo sostenible de ámbito planetario. En un análisis de nueve procesos esenciales para el funcionamiento del sistema Tierra, en el que se determinaban los límites de un “espacio operativo seguro para la humanidad”, se confirma que en tres de los procesos esenciales evaluados ya se han sobrepasado los umbrales de seguridad: pérdida de biodiversidad, cambio climático y ciclo del nitrógeno.

14.- Lo anteriormente expuesto implica la necesidad de hacer una revisión en profundidad de los dos ámbitos que configuran la satisfacción de necesidades humanas a escala global: el sistema de generación de demanda de bienes y servicios, y el correspondiente sistema de producción de los mismos. No es posible avanzar en una estrategia de sostenibilidad si ello no implica una profunda mutación en los modelos de producción y de consumo hoy vigentes. La idea de la convergencia de los países pobres a las condiciones de los ricos, que dominó la teoría del desarrollo en el pasado, ya no es posible mantenerla: ambos tipos de países, pobres y ricos, están emplazados a transitar hacia un modelo de producción y de consumo distinto, que preserve las condiciones de sostenibilidad.

15.- En relación con lo señalado, aunque las agendas de lucha contra la pobreza y de desarrollo sostenible contienen múltiples *líneas de convergencia*, tienen también *aspectos contradictorios o de fricción entre ellas*. Elegir la senda del desarrollo sostenible, con la inclusión de responsabilidades de los países del Norte y del Sur, pasa por la toma de decisiones políticas que pueden comportar costes en el corto plazo, pero que surtirán beneficios a largo plazo a toda la población mundial. En aras de ese beneficio ulterior, los países desarrollados deben estar dispuestos a aminorar los costes que este proceso puede tener para aquellos países que se encuentran con menores márgenes para hacer esa transacción inter-temporal, por partir de menores recursos y capacidades.

16.- Para avanzar en la agenda, cabría centrar la atención de la comunidad internacional en aquellos problemas ambientales más severos. Si se consideran simultáneamente cuatro criterios (la cercanía a los límites planetarios, el impacto sobre la pobreza, el consenso internacional y la evidencia científica), aparecen los siguientes aspectos “irrenunciables” en la futura agenda:

- la lucha contra el cambio climático: fundamentalmente a través de un modelo energético bajo en carbono e iniciativas de adaptación;
- la lucha contra la pérdida de biodiversidad: como mínimo, incorporando el análisis en las intervenciones de gran escala;
- el control de los cambios de uso del suelo para asegurar el análisis de los impactos que se generan;
- la reducción de la exposición a aerosoles atmosféricos: fundamentalmente a través de la mejora en el uso de la biomasa y en la calidad del aire en zonas urbanas.

Además, la mayoría de los objetivos de la agenda debieran ser contemplados también desde su perspectiva ambiental, incorporando criterios de sostenibilidad para garantizar que todo lo acordado contribuye a los propósitos del desarrollo sostenible (véase Anexo II del capítulo 3).

17.- España debiera buscar aliados estratégicos entre los países del Norte y del Sur, dispuestos a alinear sus acciones con las consideraciones previamente expuestas. Adicionalmente, España debería aprovechar su liderazgo mundial en algunos sectores estratégicos para el desarrollo sostenible como, por ejemplo, los sectores de energías renovables, infraestructuras de agua y saneamiento o agroindustria.

6.- ELIMINAR LA POBREZA, COMBATIR LAS DESIGUALDADES

18.- Los datos sobre la evolución de la pobreza global sugieren dos conclusiones relevantes. En primer lugar, a lo largo de las últimas dos décadas ha habido una reducción considerable de la pobreza absoluta, tanto si la línea se fija en 1,25 dólares como si se sitúa en 2 dólares. En concreto, de acuerdo con el Banco Mundial, la proporción de personas que viven con menos de 1,25 dólares en la población mundial ha pasado del 43%, en 1990, al 20%, en 2010; y se espera que en 2015 esa proporción se reduzca al 16%. En segundo lugar, se ha producido un cambio en la localización de estos colectivos pobres que, en cerca de sus tres cuartas partes residen hoy no en los países de bajo ingreso, sino en países de renta media. Uno y otro hecho sugieren que acabar hoy con la pobreza absoluta es más fácil que en el pasado: es menor el número de personas y estas se encuentran en países con mayores capacidades y recursos. Ahora bien, todavía resta un trecho para hacer ese objetivo realidad: más de 1.200 millones de personas viven en esas condiciones de carencia extrema. Erradicar la pobreza absoluta debiera seguir siendo, por tanto, un componente obligado y central de la nueva agenda de desarrollo. Alcanzar la tasa del 3% en 2030 mediante el crecimiento del ingreso del 40% más pobre en cada país y compartiendo la prosperidad como objetivo, tal como plantea el Banco Mundial, podría ser un objetivo ambicioso, pero alcanzable.

19.- Existe la opinión compartida de que la forma de medir la pobreza hasta ahora utilizada, basada en un umbral monetario de gasto universal, resulta insatisfactoria. Como los propios ODM reconocen, la pobreza es un fenómeno claramente

multidimensional, una situación de extrema carencia y vulnerabilidad que las personas padecen en muy diversos ámbitos esenciales de su vida. El PNUD ha tratado de dar respuesta a ese carácter multidimensional de la pobreza, primero a través del Índice de Pobreza Humana (IPH) y, más recientemente, a través del índice Multidimensional de Pobreza (IMP). La ausencia de recorrido temporal de este último indicador dificulta que sea utilizado como referente en la nueva agenda. No obstante, constituye una alternativa que debiera considerarse para establecer una medición más completa y cabal del fenómeno de la pobreza. Tal opción debería estar acompañada de un cierto esfuerzo estadístico para completar la información internacional y prolongar las series en el tiempo.

20.- Otra limitación en la medición de la pobreza se asocia al hecho de que los umbrales definidos universalmente son poco representativos de la identificación del fenómeno en un buen número de países. Dicho de otro modo, las líneas nacionales y regionales de pobreza discrepan de manera significativa del umbral de 1,25 dólares (o 2 dólares) de gasto diario definido internacionalmente. En un mundo en desarrollo crecientemente heterogéneo, esa discrepancia tenderá a acrecentarse, restando capacidad operativa y representatividad a la medición de la pobreza. Una forma de resolver este problema es acudiendo al concepto de pobreza relativa débil, un indicador que contempla la existencia de umbrales diferenciados de pobreza entre países, asociados a la existencia de costes de inclusión social también distintos según el nivel de desarrollo de los países. Es ésta una forma de incluir la desigualdad internacional en la medición de la pobreza y hacer más universal el objetivo de erradicar la pobreza. Por este motivo debiera considerarse este indicador entre los objetivos de la nueva agenda.

21.- Si la pobreza absoluta ha decrecido no sucede lo mismo con la pobreza relativa o con la desigualdad. De hecho en las estadísticas internacionales se percibe en los últimos años una tendencia ascendente de los niveles de desigualdad en el seno de una amplia relación de países. La pobreza relativa, que está altamente conectada con la desigualdad, ha seguido similar tendencia. Pese a que la promoción de la equidad forma parte del núcleo de principios

que inspiran la Declaración del Milenio, lo cierto es que la lucha contra la desigualdad no quedó recogida de forma plena en los ODM. Pasado ya tres lustros y visto el agravamiento del problema, debiera esta limitación corregirse en la futura agenda de desarrollo. Es importante que en ella se contemple el combate contra las desigualdades extremas, en sus diversas manifestaciones: de renta, de oportunidad, de voz, de género, etc.

22.- Ese propósito, sin embargo, no es compartido por todos los sectores de opinión. Si bien existe un aceptable grado de consenso sobre la conveniencia de combatir las desigualdades horizontales (entre colectivos humanos), no existe igual coincidencia en incluir como objetivo expreso la lucha contra la desigualdad vertical (entre personas). Existe discrepancia acerca de qué parte de este tipo de desigualdad constituye una adecuada recompensa al mérito, al esfuerzo y a la capacidad de riesgo en las decisiones personales. Esta discrepancia hace difícil que indicadores directamente asociados con este tipo de desigualdad (como el índice de Gini en la distribución de ingresos, por ejemplo) pase a ser incorporado como un objetivo en la nueva agenda. No obstante, hay vías a través de las que este principio de promoción de la equidad, enfatizado por la Declaración del Milenio, podría tener acogida. Tres son las opciones más recomendables:

- Incorporar metas e indicadores asociados al progreso experimentado por los quintiles más bajos de la población (el 40% más pobre, por ejemplo).
- Establecer objetivos de acceso universal, especialmente en ámbitos relacionados con la seguridad, los servicios esenciales y el acceso a medios de vida básicos. La prestación universal de estos aspectos corrige los fenómenos de exclusión asociados a la desigualdad.
- Finalmente, establecer objetivos específicos para los colectivos más pobres o marginados. Es ésta una forma de combatir la desigualdad de tipo horizontal.

7.- MEDIOS DE FINANCIACIÓN SUFICIENTES Y PREDICTIBLES

23.- Los ODM definieron metas que debían ser alcanzadas para el 2015, pero no precisaron los medios para hacer realidad esos propósitos. De modo implícito se supuso que bastaría con incrementar la ayuda y los gastos sociales de los países en desarrollo para alcanzar los ODM. Hubo que esperar a la Conferencia de Monterrey para que la comunidad internacional abordase el problema de la financiación del desarrollo de una manera más amplia. En esa Conferencia la atención se centró en seis grandes fuentes de financiación: la movilización de recursos financieros nacionales (a través de un aumento de la recaudación impositiva); la movilización de recursos internacionales (con atracción de inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados); el comercio internacional; el aumento de la cooperación internacional para el desarrollo; la disminución de la carga de la deuda externa; y otros aspectos relacionados con las reglas globales (como la coherencia de políticas para el desarrollo). No obstante, no siempre esta revisión fue acompañada de compromisos ciertos en materia de financiación del desarrollo, con lo que los ODM siguieron dependiendo en exceso de la ayuda internacional. En esta ocasión debiera corregirse esa anomalía: la nueva agenda debiera incorporar algunos acuerdos en materia de financiación del desarrollo. Así lo aconseja, además: i) el estancamiento de la ayuda internacional, motivada por la crisis; y ii) la inclusión en la agenda de una relación más amplia de bienes públicos internacionales, que requieren de sus específicos medios de financiación.

24.- Si se quiere avanzar en los objetivos de desarrollo y eludir los problemas de la excesiva dependencia de la ayuda, es obligado que los países aprovechen los espacios que sus economías y sus sistemas fiscales les brindan para una mayor movilización de los recursos domésticos. Esos espacios son especialmente dilatados en el caso de algunos países de renta media. Para ello, sus gobiernos deben promover -a través de apropiados marcos reguladores- un entorno que sea propicio para la estabilidad, el aumento de las inversiones productivas y la atracción de inversión extranjera; a la vez que proceden a una revisión de sus sistemas

fiscales al objeto de incrementar los ingresos públicos e introducir mayores dosis de eficiencia y equidad en su sistema recaudatorio. Aunque no faltan dificultades para alcanzar ese objetivo en este tipo de países (como la elevada informalidad o el peso del sector agrario), existen factores que, con leves mejoras, permitirían acrecentar la capacidad recaudatoria de sus sistemas fiscales, como el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión tributaria, la revisión de la estructura de tasas, la reducción de las exenciones y de los beneficios fiscales, la corrección al tratamiento preferencial de ciertas fuentes de renta o el combate contra la evasión. Son todas vías en las que es necesario insistir.

25.- Un aspecto de particular importancia para la gobernanza internacional, pero también para la ampliación de los recursos financieros de los países en desarrollo es todo lo que tiene que ver con la regulación de los llamados paraísos fiscales. Son diversas las vías a través de las cuales estas jurisdicciones fiscales no cooperativas restan recursos a los países en desarrollo. En primer lugar, estimulan la evasión de capitales a la búsqueda de tratamientos fiscales más generosos. En segundo lugar, promueven en las empresas transnacionales asentadas en los países en desarrollo el uso de precios de transferencia para minimizar los costes fiscales de su actividad. En tercer lugar, la baja o nula tributación existente en estas plazas espolea a los países en desarrollo a bajar su tributación, como medio para establecer marcos económicos atractivos a la inversión internacional. Finalmente, el secreto bancario y la prestación de servicios fiduciarios que proporcionan las instituciones financieras localizadas en estas plazas proporcionan cobertura a operaciones delictivas (como el lavado de dinero sucio, la malversación, el fraude, el tráfico ilegal de armas o el narcotráfico). Desde esta perspectiva, los paraísos fiscales constituyen espacios de impunidad frente a la corrupción y el delito, generando costes severos sobre el marco normativo internacional. El G-20 se comprometió a poner fin a esta situación y la OCDE avanzó, aunque de forma tímida, en este campo, demandando el final del secreto bancario. No obstante, se debería avanzar más en esa senda, reclamando como norma la provisión automática de información (y no solamente a pedido), al objeto de evitar crear espacios impunes a la evasión, el fraude o el delito.

26.- La presente crisis ha venido a interrumpir un período prolongado de crecimiento de la ayuda. Los severos ajustes fiscales que afectan a buena parte de los países de la OCDE (y muy especialmente a los europeos) hace pensar que no es fácil que la ayuda recupere sus ritmos de crecimiento previos en un plazo inmediato. Aun así es importante que los donantes traten de mantener sus compromisos de expansión de la ayuda, aunque dilaten en el tiempo las metas propuestas; y traten de recuperar el tono expansivo de los flujos a la mayor brevedad, en cuanto las condiciones económicas lo permitan. En todo caso, podrían tomarse medidas para evitar que la política de ajustes fiscales castigue severamente a la ayuda internacional, haciendo que finalmente los costes de la crisis afecten a países con menores recursos. En concreto, podría sugerirse a la Comisión Europea que tanto la ayuda humanitaria como aquella destinada a la financiación de las necesidades sociales básicas de los PMA no computase para los objetivos de déficit acordados en el seno de la UE. Existe ya una normativa que permite esa excepción cuando se trata de la ayuda de emergencia en el seno de la UE (como consecuencia de una catástrofe): podría hacerse extensiva esa medida al conjunto de los PMA. De igual modo debería estimularse a los países en desarrollo de mayores capacidades (países de renta media) a sumarse más activamente, como algunos están haciendo, a las tareas de financiación del desarrollo y de los bienes públicos internacionales.

27.- Dada la tradicional resistencia de la ayuda internacional al crecimiento, la presencia de nuevos problemas (algunos de ellos con carácter de bienes públicos internacionales) que requieren ser afrontados y la emergencia de nuevos actores, algunos de ellos procedentes del sector privado, se hace necesario explorar las posibilidades de movilización de recursos que encierran mecanismos de financiación innovadora. Bajo este último rótulo se acoge una gama muy amplia y heterogénea de instrumentos y fuentes de financiación. Muchos de ellos tienen limitada capacidad recaudatoria y no todos superan los criterios de pertinencia a los que debieran responder la financiación del desarrollo (en términos de adicionalidad, predictibilidad o justicia distributiva, por ejemplo). De entre estos mecanismos hay dos que presentan

la doble virtualidad de tener elevada capacidad recaudatoria y generar un doble dividendo (en términos de recaudación y de penalización de un mal global): se trata del impuesto sobre el uso de combustibles de carbono y el impuesto sobre transacciones financieras que impliquen un cambio de moneda (ITF). El primero ha sido objeto de iniciativas nacionales, pero sin traducción al ámbito internacional, aunque podría acordarse un tramo concertado a escala internacional; y el segundo ha sido recientemente aprobado en el territorio comunitario. El destino de los fondos recaudados por este último impuesto se encuentra en la actualidad pendiente de determinar, si bien todo sugiere que tratarán de aliviar los ajustes fiscales de los propios países comunitarios. Sería deseable que la nueva agenda alentase a los países, particularmente a aquellos con divisas internacionales, a la adopción de una tasa sobre las transacciones internacionales vinculada (aunque sea en parte) a la financiación de los objetivos de desarrollo y de bienes públicos internacionales.

8.- EL DOBLE ROL DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

28.- A lo largo de las últimas dos décadas el sistema de cooperación internacional para el desarrollo ha vivido un periodo de significativos cambios, pero el sistema internacional se transformó de una manera más intensa y acelerada. La comunidad internacional se enfrenta hoy a un mundo en desarrollo mucho más heterogéneo que el pasado; un mundo más complejo y multipolar en el que, junto a las potencias tradicionales, han emergido nuevos poderes procedente del mundo en desarrollo; un mundo con menos pobreza absoluta, localizada en sus tres cuartas partes en países de renta media, pero en el que la pobreza relativa y las desigualdades se hacen más manifiestas; un mundo más condicionado por la ruptura de equilibrios biofísicos que condicionan la vida en el planeta; y un mundo más interdependiente, en el que los resultados de desarrollo están mucho más conectados con la provisión de bienes públicos internacionales. En este entorno es más necesaria que nunca la búsqueda de respuestas cooperativas a los problemas comunes,

lo que debiera llevar aparejado una más equilibrada distribución de responsabilidades y de voz en el seno del sistema internacional.

29.- Los cambios mencionados tienden a subrayar el crucial papel que los países de renta media están llamados a tener en el escenario internacional. Un papel que se despliega en dos facetas. En primer lugar, los países de renta media son parte importante del mundo en desarrollo y, aunque con menor intensidad que los países más pobres, sufren déficit y vulnerabilidades estructurales que condicionan sus posibilidades de progreso y afectan a los niveles de vida de sus poblaciones. La superación de esos déficit debiera ser parte de un cuadro de objetivos de desarrollo que se pretenda universal, convocando a la comunidad internacional a respaldar los esfuerzos que los países afectados hagan al respecto. En segundo lugar, los países de renta media atesoran capacidades, experiencias y recursos que debieran ser puestos a disposición del esfuerzo colectivo por afrontar los problemas globales y para asentar una gobernanza más incluyente y democrática de la globalización. La comunidad internacional debe crear las condiciones para que esta implicación de los países de renta media sea más plena y efectiva.

30.- Los problemas básicos que padecen los países de renta media son distintos a los propios de los países pobres: no están asociados tanto a las carencias absolutas como a ciertos estrangulamientos y asimetrías que condicionan sus procesos de desarrollo. Buena parte de los más graves estrangulamientos aparecen localizados en torno a tres grandes áreas: el cambio institucional y la promoción de la cohesión social, la inserción financiera y la estabilidad macroeconómica y el cambio productivo y la promoción de las capacidades tecnológicas y el empleo. Es en torno a esos núcleos problemáticos en donde cabe situar las, así llamadas, *trampas de renta media*. Si se quiere que este tipo de países se sientan identificados con la agenda de desarrollo, ésta debiera desplegarse, por tanto, en áreas como la lucha contra la fragmentación social y la inequidad, el fortalecimiento de las instituciones y su legitimidad, la seguridad ciudadana y los derechos humanos, el acceso a la financiación internacional y la estabilidad macroeconómica, la generación de tejido productivo, capacidades innovadoras y empleo

o el establecimiento de criterios de sostenibilidad ambiental compatibles con el progreso en los niveles de bienestar de sus poblaciones.

31.- Por el tipo de problemas que padecen, los países de renta media son altamente sensibles a las condiciones del entorno internacional, a las reglas y estructuras de gobernanza global. El efecto es de doble sentido: por una parte, son países todavía frágiles y con elevadas vulnerabilidades, pero que están altamente integrados en los escenarios internacionales, por lo que las reglas que rigen en esos ámbitos les afectan de forma muy poderosa; por otra, son países que tienen creciente peso en el escenario internacional, por lo que demandan una mayor voz y representación en las instancias de gobernanza internacional, al tiempo que quieren participar de forma más activa en el diseño de las respuestas que se den a los problemas globales. La comunidad internacional debe avanzar en la generación de una gobernanza más incluyente a escala global, no sólo para acomodar el marco institucional a la nueva realidad del sistema internacional, sino también para promover que los países de renta media se sumen de una forma más activa y protagonista a las tareas de gobernanza del sistema internacional, asumiendo mayores responsabilidades en la gestión de los problemas colectivos (entre ellos el de la lucha contra la pobreza y por un desarrollo sostenible). Es ésta una forma de redefinir el principio de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas” que fue aprobado por la comunidad internacional en la Cumbre de Río de 1992: un principio que, en la actualidad, exige una distribución más compartida de las responsabilidades internacionales entre el conjunto de los países, incluidos aquellos de renta media de mayor nivel de desarrollo.

9.- FIJAR ESTÁNDARES SOCIALES UNIVERSALES Y UN SISTEMA DE METAS PARA EL PROGRESO SOSTENIBLE A ESCALA INTERNACIONAL

32.- El proceso de definición de los ODM puede ser interpretado desde una triple perspectiva: **i)** como la construcción de una agenda de desarrollo compartida a escala global; **ii)** como la definición de un sistema de *benchmarking* para alentar el progreso internacional; o **iii)** como el establecimiento de unos mínimos estándares sociales garantizados a escala universal. De estas tres interpretaciones, la que se impuso fue la primera, que asocia los ODM con una agenda que debían asumir como propia todos y cada uno de los países. No obstante, en un mundo crecientemente heterogéneo es difícil que una agenda única pueda identificar las prioridades de los países implicados. Es más razonable entender los ODM como una combinación de unos estándares mínimos universales de protección social y un sistema de *benchmarking* que debe ser adaptado a las condiciones específicas de cada país. Sería bueno tener esa dualidad en mente en el proceso de construcción de la agenda Post-2015.

33.- Si se acepta ese planteamiento, los estándares mínimos deberían estar referidos a cuatro dimensiones muy centrales de la vida de las personas: mínimos de seguridad frente al riesgo, acceso a servicios sociales esenciales, disposición de medios para sobrevivir y libertad básica para expresarse y participar en la vida colectiva. En relación con estas cuatro dimensiones, los objetivos de la agenda podrían definirse en los siguientes ámbitos: **i)** la erradicación de la pobreza absoluta; **ii)** la promoción de la seguridad alimentaria; **iii)** el acceso universal a la salud básica; **iv)** el cumplimiento universal del ciclo de enseñanza primaria; **v)** el acceso universal al agua potable y la mejora del acceso al saneamiento; **vi)** la reducción del riesgo y la promoción de la seguridad; **vii)** la equidad de género en todos los ciclos de enseñanza y la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer; **viii)** la garantía de la libertad de expresión, de reunión y de manifestación; y **ix)** la protección de los ecosistemas frágiles que son soporte de vida de comunidades pobres y fortalecimiento de la resiliencia frente a los riesgos ambientales (véase Anexo de

capítulo 6). Por tratarse de unos mínimos estándares de carácter universal, se entiende que muchos países, con mayores capacidades y recursos, ofrecerán a sus poblaciones niveles de protección y bienestar por encima de esos mínimos. Ha de interpretarse, por tanto, esta parte de la agenda como un “suelo de protección social” al que la comunidad internacional se compromete para que rijan en todos los países.

34.- Junto a estas medidas, deberían figurar otras que podrían conformarse como un sistema de *benchmarking* para estimular los esfuerzos nacionales en ámbitos que se consideran de especial interés. Algunos de los objetivos son los propios de la agenda de estándares sociales mínimos, pero desplegados en metas complementarias; otros se refieren a nuevos ámbitos que son de interés para el desarrollo, aunque no formen parte de ese cuadro de mínimos anteriormente definidos. En este caso, los países deben adaptar las metas a sus específicas realidades. Además de incorporar objetivos más ambiciosos, que vayan más allá de los mínimos universales, en las dimensiones señaladas en el punto anterior, debieran figurar las dimensiones siguientes (véase de nuevo el Anexo de capítulo 6):

- Incrementar el peso de las energías sostenibles en el balance energético de los países, incrementar la eficiencia y el ahorro energético y promover el acceso a las innovaciones bajas en carbono;
- Proteger la biodiversidad, reducir la deforestación, combatir la erosión del suelo y la desertificación, mejorar la gestión de residuos en ciudades y promover las tareas de adaptación frente a los efectos del cambio climático;
- Reducir la tasa de desempleo (en especial juvenil), promover las capacidades tecnológicas de los países, apoyar al emprendimiento innovador y mejorar las infraestructuras; y
- Crear reglas y estructuras de gobernanza globales incluyentes y equitativas en los ámbitos del comercio, la tecnología, la gestión de los bienes comunes ambientales, la estabilidad financiera, la coordinación fiscal y la lucha contra los flujos ilícitos de capital.

35.- Planteada esta estructura de objetivos, conviene hacer una doble advertencia. Hay algunos propósitos de desarrollo –como la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la corrección de las desigualdades y la sostenibilidad ambiental- que, además de dar lugar a objetivos y metas específicos, debe estar presente en la definición y seguimiento del resto de los propósitos. Eso debe tenerse muy en cuenta al definir metas e indicadores. En segundo lugar, tanto los objetivos como las metas sugeridas no pretenden conformar una agenda ya definida, su valor es meramente ilustrativo para ejemplificar cómo cabría abordar esa doble tarea de definir unos mínimos estándares sociales y, a la vez, avanzar en un sistema de *benchmarking* útil para la comunidad internacional.

CAPÍTULO 1: ÁMBITOS, OBJETIVOS Y MÉTRICA DE UNA NUEVA AGENDA

Luis Ravina Bohórquez
Navarra Center for International Development

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 of International Affairs, 2013). 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 han 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 progreso 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 (Vandermoortele, 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 seguir el 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 (UN 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 sobreexplotación 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 amenazadas 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 deberá considerar 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 en 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 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. Las consecuencias del cambio climático, los desastres naturales, la pérdida de la biodiversidad y la 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 tratar de avanzar en la erradicación de la pobreza, en el cambio en los patrones de consumo y producción insostenibles, y en 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 el respeto a los derechos humanos que se pueden robustecer en 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 suficiente 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 metas 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 ODM. 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 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 garantiza por sí 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.² 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.

² World Bank, "Measuring vulnerability" <http://go.worldbank.org/Ro48B34JFo>

3. COMO 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 dimensiones relevantes del desarrollo durante los últimos 20

años, bajo la premisa de que el progreso continuaría al mismo ritmo que el observado en el pasado (Vandermoortele, 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 de manera 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 vengan 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 Vandermoortele, 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, medir la consecución del objetivo de reducción de la pobreza sin tener en cuenta el punto de partida, 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 puntos porcentuales– 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 marcadamente 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 no 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” (Olivé y Domínguez, 2013 y Vandermmortele, 2012) 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 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).

5. 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/R048B34JFo>

World Commission on Environment and Development (1987) *"Our Common Future"* Oxford University Press. p. 27.

CAPÍTULO 2: RETOS PARA LA APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUTUA DE UNA NUEVA AGENDA

Anna Ayuso y Andrea Costafreda
CIDOB

“The Post-2015 Development Framework is likely to have the best development impact if it emerges from an inclusive, open and transparent process with multi-stakeholder participation.”

Secretary –General Ban Ki-Moon

cooperación internacional al desarrollo: por un lado, la ampliación de la agenda y, por otro, la emergencia y el reconocimiento del papel de nuevos actores y la proliferación de nuevos instrumentos de cooperación asociada a ello (Severino y Ray, 2009).

1. LA REPOLITIZACIÓN DE LA AGENDA DEL DESARROLLO EN UN MUNDO CAMBIANTE

Los ODM representaron una importante contribución en la promoción del desarrollo al garantizar cierto consenso internacional en torno a una agenda global de desarrollo con compromisos, metas e indicadores concretos (Vandemoortele, 2012). Sin embargo, son muchas las voces que demandan el replanteamiento de la naturaleza de dicha agenda al término del plazo temporal del 2015.³ En sus inicios, el debate preparatorio de la agenda post-2015 se volcó en señalar los éxitos y los límites de la agenda articulada en torno a los ODM, tanto en términos de la naturaleza de los compromisos adquiridos como de las posibilidades de consecución de los mismos. Sin embargo, en la actualidad, se ha abierto un debate más amplio alimentado desde distintos flancos -donantes bilaterales, multilaterales con el liderazgo indiscutible de Naciones Unidas, la sociedad civil organizada, el sector privado, think-tanks y centros de investigación en temas de desarrollo, etc.- que demandan cambios profundos tanto en el alcance de la agenda como en la arquitectura sobre la que deberá apoyarse su implementación. En este sentido, la futura agenda deberá responder a dos grandes tendencias de la

En cuanto al primer desafío, la agenda del desarrollo se ha transformado en dos sentidos fundamentalmente. En primer lugar, el mapa de la pobreza ha cambiado sustancialmente en la última década. Adicionalmente, el crecimiento sostenido que ha experimentado buena parte del “mundo en desarrollo” ha provocado que, junto con el combate a la pobreza, se demande un crecimiento inclusivo y estrategias orientadas a una mejor distribución de los logros económicos. En segundo lugar, el proceso de globalización y los desequilibrios e interdependencias que se le asocian obligan a elaborar estrategias comunes para enfrentar desafíos que trascienden el ámbito de actuación de los gobiernos estatales. La futura agenda de desarrollo estará cada vez más vinculada a una agenda ampliada de provisión de bienes públicos globales tales como la seguridad humana, el combate al cambio climático, o la regulación del sistema financiero internacional. En el mismo sentido, los compromisos resultantes de la Cumbre de Río + 20 de 2012 definen una agenda de desarrollo sostenible imposible de desvincular de la que deba resultar del debate en torno al post-2015⁴.

Las agendas de desarrollo nacionales, por tanto, (incluyendo a países industrializados y en desarrollo) están cada vez más vinculadas a factores y retos transnacionales muchos de los cuales pueden ser caracterizados como bienes públicos globales (Kaul, 2013)⁵. Afrontar estos desafíos requerirá

³ El recientemente publicado Informe Europeo del Desarrollo (EU, 2013) va en esta dirección. En el mismo sentido se expresan los documentos presentados en el Foro Global 2013 sobre Desarrollo organizado por la OCDE a principios de abril.

⁴ Como señala Sanahuja (2013), la nueva agenda global de desarrollo deberá abordar, junto con las agendas de desarrollo social y de lucha contra la pobreza, las agendas de desarrollo sostenible (surgidas de la Cumbre Río+20); las referidas a la “seguridad humana”; o las que tratan la gobernanza económica global, el empleo o el “crecimiento verde” (tratadas en el marco del G-20).

⁵ Como señala esta autora, aunque no todos los retos transnacionales son bienes públicos globales puros, muchos de ellos extienden sus efectos sobre una pluralidad de países y, a menudo, los costes y beneficios tienen un alcance intergeneracional

que las instituciones internacionales y los actores no estatales participen o bien en la provisión de dichos bienes públicos globales o bien en procesos orientados a regular los efectos adversos de los “males globales” (Stone, 2008).

En cuanto al segundo desafío, la creciente influencia regional y global de las economías emergentes, el reconocimiento incremental del papel de los gobiernos no estatales y del sector privado como actores de cooperación al desarrollo ejercen presión para introducir cambios en la gobernanza internacional, incluido el ámbito de la cooperación para el desarrollo -que ha estado monopolizado por los donantes tradicionales. Los nuevos actores y los nuevos instrumentos con los que cooperan, como las nuevas fórmulas de cooperación Sur-Sur, están convirtiendo el sector en un ámbito más plural e innovador, a la vez que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) está perdiendo peso como mecanismo de cooperación internacional en favor de otros instrumentos (Severino y Ray, 2009). En este contexto, se ha producido una creciente internacionalización de las agendas políticas sectoriales que incorporan a una pluralidad de actores -públicos y privados- de diferente naturaleza (Bener, Reinicke y Witte, 2004).

Ello plantea la necesidad de revisar la relación entre los diferentes agentes de desarrollo y afrontar la brecha que se da entre los nuevos desafíos globales y el actual sistema de cooperación internacional, basado en instrumentos y prioridades caducos, con el fin de incorporar el creciente papel que están asumiendo los actores emergentes y no gubernamentales (Nye, 2011). O, dicho en otros términos, la creciente heterogeneidad de actores, intereses, discursos y percepciones ha hecho surgir nuevas demandas para construir “un nuevo multilateralismo más eficaz, representativo y legítimo” (Sanahuja, 2013; 47).

Por ello, el proceso de elaboración de la agenda Post-2015 se presenta como un laboratorio de innovación en la institucionalidad de la globalización. Esto supone adoptar un enfoque que marque un salto cualitativo respecto a los ODM, que respondían a la lógica de una agenda de coordinación de las políticas de desarrollo en torno a unos objetivos comunes

entre actores fundamentalmente gubernamentales, para transitar hacia un escenario de definición colectiva de una política pública global. Entre los numerosos retos que supone esta transición señalamos tres, fuertemente inter-relacionados entre ellos y que resultan de gran relevancia: el reconocimiento de la naturaleza política de los procesos de desarrollo, la necesaria vinculación de las agendas locales con las globales, y la reforma de la arquitectura internacional de la cooperación al desarrollo para hacerla más inclusiva y eficaz.

2. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA GLOBAL: ¿INCLUSIVA Y EFICAZ?

Como se ha señalado, la agenda del desarrollo se ha ampliado producto, en buena medida, de la confluencia de los nuevos desafíos de desarrollo nacionales -más allá del combate a la pobreza extrema- con los desafíos de carácter transnacional: seguridad y paz internacional, regulación de los mercados financieros, combate al cambio climático, control de las enfermedades internacionales, etc. Esta transformación tiene implicaciones importantes en cuanto a los instrumentos de financiación del desarrollo⁶, pero sobre todo, impone desafíos de primer orden en cuanto a las capacidades de acción colectiva en el ámbito global. La pregunta que emerge, aplicable a cualquier sistema de gobernanza, es cuán democrática y efectiva puede ser la acción colectiva necesaria para promover una política pública global de desarrollo y, en relación con ello, cómo garantizar la aplicación de los dos principios más políticos de la agenda de la eficacia del desarrollo: la apropiación democrática y la rendición de cuentas mutua.

Si la agenda de desarrollo del post-2015 adquiere rango de política pública global debería poder ser analizada como tal. Ello supondría atender a los cuatro momentos típicos del ciclo político doméstico (Stone, 2008): (i) la definición del problema y el establecimiento de la agenda; (ii) la toma de decisiones formal; (iii) la implementación de las políticas y (iv) el monitoreo y la evaluación. Así, para poder identificar ámbitos de mejora en cuanto a apropiación democrática y rendición de cuentas

⁶Ello supondrá ahondar en la senda abierta con el Consenso Monterrey sobre financiación del Desarrollo en 2002 cuando se reivindican mayores esfuerzos de financiación dirigidos a las políticas de AOD, junto con la importancia de mecanismos adicionales de financiación y cooperación como son el comercio internacional, la inversión extranjera, etc.

compartida en el marco de la nueva agenda global de desarrollo que resulte del proceso post-2015, debemos detenernos en los dos momentos claves del ciclo de esta política pública global: en primer lugar el momento de definición y establecimiento de la agenda (*agenda setting*), y en segundo lugar, el momento de monitoreo y evaluación, o expresado en términos de proceso político, el control político democrático de la agenda (*democratic accountability*). Se trata de analizar cómo se definen y agregan las prioridades de la agenda de desarrollo y cómo se incorporan los intereses de los beneficiarios en el diseño de las políticas públicas de desarrollo para garantizar su apropiación y legitimidad democrática, sin perder de vista la eficacia, y ver después cómo se garantiza la rendición de cuentas y el control político democrático por parte de los distintos actores involucrados.

2.1. Agregación de preferencias y adopción de la agenda

La apropiación democrática de la agenda del desarrollo exige el cumplimiento de dos requisitos en los primeros estadios del ciclo político: una agregación de preferencias representativa de los distintos intereses, con especial atención a los de los sectores más excluidos, y que ésta redunde en un proceso de toma de decisiones eficaz. Esto supone la necesidad de identificar la representatividad de los agentes en los diferentes niveles de deliberación, clarificar los mecanismos de toma de decisiones, para posteriormente establecer las dosis de responsabilidad de los actores participantes y distribuir las obligaciones en función de los objetivos relacionados con esta política pública. En una lógica de representación democrática, ninguno de los diferentes niveles de participación debería prevalecer ni sustituir a los demás (Keohane, Macedo y Moravcsik 2009), lo que hace necesario encontrar un equilibrio entre pluralidad y eficacia⁷.

En la doble lógica expuesta hasta el momento, de buscar una acción coherente y complementaria en el ámbito nacional (local) y en el global, pueden distinguirse desafíos diferenciados para la apropiación democrática según esta esté referida a las políticas nacionales de desarrollo o a la política pública global de desarrollo.

En el ámbito nacional, como señalan algunos autores (Sumner y Lawo, 2011), el énfasis en el combate a las desigualdades como elemento clave de la agenda de desarrollo post-2015 repercutirá en la necesidad de garantizar mayores niveles de apropiación en el ámbito doméstico para promover reformas pro-redistributivas y políticas sociales universales. En este escenario, los objetivos y metas para combatir la desigualdad deben ser fijados dentro de los espacios de gobernanza nacionales a través de procesos deliberativos que incluyen los parlamentos nacionales, pero incorporando, también, los espacios de gobernanza subnacional y las prácticas de participación directa que incorporen lógicas de gobernanza colaborativa. Para generar un verdadero compromiso y apropiación de la agenda, es necesario un diálogo abierto y la generación de confianza entre los actores implicados (Ansell y Gash, 2007: 559).

Pero en el ámbito de la política pública global de desarrollo, el ejercicio de representación política vinculado a la definición de las políticas ha sido, tradicionalmente, asimétrico y tendente a la sub-representación de los intereses de los países receptores de ayuda y, aún más, de las poblaciones destinatarias de las políticas de ayuda. Frecuentemente, las políticas de AOD fueron diseñadas bajo las aproximaciones, cuando no los intereses, de los donantes (Melamed, 2011; Green, 2012). Como se ha señalado, dentro del marco de diálogo sobre la eficacia de la ayuda, las recurrentes críticas a los déficits de representación política de las instituciones internacionales de cooperación al desarrollo han dado su fruto con una progresiva ampliación de estos foros de debate internacional a los países socios, a la sociedad civil, y a los actores subnacionales como el Partenariado Global para la Eficacia del Desarrollo que resulta de Busan. Pero aun así, el proceso político de definición de agendas globales sufre de importantes déficit de representación.

En el ámbito internacional, el proceso político suele ser mucho menos transparente que en el nivel local y nacional, de modo que la capacidad de influir sobre la definición de la agenda se torna compleja y opaca. En el contexto global, el proceso político adolece de la falta de un gobierno formal, lo que lo convierte en un proceso desordenado y caótico – *policy making*

⁷Las dificultades para garantizar la participación democrática en los procesos de gobernanza multinivel son frecuentemente puestas de manifiesto en el marco de la Unión Europea (Benz 2007) y estas se multiplican en ámbitos menos evolucionados institucionalmente como la ONU donde se dan grandes asimetrías entre los actores.

is messy (Stone, 2008; Hass, 2010). Así, se señala que en el ámbito de las políticas globales no puede hablarse de un proceso de toma de decisiones en el sentido en el que se aplica a las políticas domésticas, pues no existe una autoridad soberana que tome las decisiones, asuma las responsabilidades y ejerza el liderazgo correspondiente.

Por ello, se coincide en señalar que los procesos de definición de la agenda en el ámbito global son procesos cacofónicos con múltiples debates y demandas en pugna en los que no existe quién, o qué institución, tiene la autoridad o legitimidad para mediar (Stone, 2008). Además, la creciente intersección entre lo público y lo privado, sea con o sin ánimo de lucro, conlleva un incremento de las asimetrías tanto en el nivel operativo como participativo (Bener, Reinicke y Witte, 2004). Esta aproximación supone el tránsito hacia modelos de gobernanza más complejos donde interactúa lo público con lo privado y donde se deben incorporar estructuras de toma de decisiones menos jerarquizadas (Bäckstrand, 2008; 77). Es lo que autores como Ansell y Gash (2007) han venido a calificar de gobernanza colaborativa, para referirse a la incorporación formal de actores heterogéneos en la construcción de consensos en torno a objetivos de política públicas.

2.2. Rendición de cuentas democrática

El control sobre los poderes públicos requiere de una institucionalidad que permita, no solo un control pasivo del ejercicio del poder, sino también una interacción entre administración, ciudadanía y los actores económicos implicados en la gobernanza local, nacional y global. Eso exige el establecimiento de canales específicos, que respeten los principios de representatividad y división de funciones, y al tiempo, incorporen una participación efectiva, abierta y equitativa de todos los actores interesados en la definición de las prioridades, y que las instituciones y actores implicados asuman responsabilidad hacia los ciudadanos. Para ello, éstos han de disponer del conocimiento suficiente para proponer y exigir; y las instituciones han de tener capacidad y voluntad política de responder a las demandas ciudadanas (Ayuso y Cascante, 2009).

El ejercicio de rendición de cuentas se complica en su aplicación a una política global. No existe un foro global para la toma de decisiones a modo de “parlamento global” o “gobierno global” (Stone, 2008) y los canales institucionales para incorporar la participación no gubernamental son limitados. Además, trasladar el debate al ámbito multilateral puede debilitar las instituciones nacionales de control. Los compromisos internacionales en relación con las políticas de desarrollo deben respetar la relación de agencia política que se da en el ámbito nacional, pero al mismo tiempo deben proveer canales específicos de rendición de cuentas de dichos compromisos internacionales. En el ámbito de los derechos humanos se pone de manifiesto que solo cuando existen mecanismos de exigencia de los derechos por parte de los interesados se garantiza su protección. En el ámbito del desarrollo, en cambio, los compromisos tienden a ser de naturaleza política, y no jurídica, y por tanto no exigibles. Pero incluso en el caso de acuerdos vinculantes, como se da en algunos temas relacionados con el medio ambiente, la no existencia de mecanismos coercitivos debilita su efectiva aplicación.

La existencia de mecanismos de control democrático al alcance de la ciudadanía para premiar o castigar la correcta representación de los intereses de los beneficiarios de las políticas de desarrollo es esencial. Además del acceso a información suficiente y de calidad, una correcta rendición de cuentas necesitará de una ciudadanía crítica y canales institucionales para ejercer el control político democrático en un esquema multinivel que enlace los niveles locales y nacionales de gobernanza en un proceso político cíclico que garantice la flexibilidad y el ajuste entre los diferentes niveles de decisión (Kaul, 2013).⁸ Corresponde a la comunidad internacional la creación de incentivos para el impulso directo de mecanismos de rendición de cuentas con mayor transparencia y empoderamiento de la ciudadanía.

En procesos de acción colectiva que agrupan actores nacionales y transnacionales, públicos y privados, la rendición de cuentas precisa múltiples mecanismos que van más allá del control electoral entre principal y agente tradicional, entre la ciudadanía y el Estado, o entre los Estados y las organizaciones internacionales. Al incorporar

⁸Este enfoque cíclico supone una retroalimentación continua entre decisores políticos de los diferentes niveles de decisión que supera el vertical, sea de arriba hacia abajo (top-down) o de abajo hacia arriba (bottom-up).

más actores, se introducen sistemas de rendición de cuentas que combinan aspectos jerárquicos, reputacionales y de mutua evaluación (Bäckstrand 2008; 81). Se dan relaciones jerárquicas por ejemplo, cuando una institución tiene las competencias de supervisión sobre otros actores. Pero en el ámbito de la rendición de cuentas internacional predominan los instrumentos reputacionales y paritarios, basados en sistemas de evaluación entre pares y la credibilidad que otorga la transparencia frente a la opinión pública.

i) Problema de agencia.

El problema de la agencia ha sido hartamente diagnosticado y se refiere a las dificultades los beneficiarios de las políticas de desarrollo y programas de cooperación para poder premiar con la “zanahoria” o castigar con el “palo” a los responsables internacionales que respaldan esas intervenciones, por el hecho de pertenecer a comunidades políticas distintas. Contribuir a mitigar esta falla original deberá formar parte, necesariamente, de la nueva agenda a través del impulso de iniciativas dirigidas a mejorar las capacidades de los beneficiarios para participar en el ejercicio de control político y los mecanismos de rendición de cuentas adecuados. La transición de una agenda enfocada, casi en exclusiva, en la gestión de la AOD hacia una agenda de política pública global de desarrollo puede contribuir a resolver los problemas de agencia política. En efecto, en un marco de responsabilidades globales y compartidas, ya no existen dos comunidades políticas diferenciadas entre donantes y receptores de la ayuda, sino ciudadanos afectados por políticas nacionales y por un marco de compromisos multilateral y compartido.

En este sentido, la agenda post-2015, y los compromisos que resulten de ella, deberán lidiar con la brecha que existe en la definición de agendas y compromisos a nivel global y la dificultad de medir su impacto en clave local. Ello requiere establecer una conexión efectiva entre los compromisos entorno a la eficacia y la calidad de las políticas de desarrollo y la poca información de la que se dispone sobre el impacto de las acciones ejecutadas en términos de resultados, según expresan los principales beneficiarios de dichas políticas.

Por un lado, resulta imprescindible conocer la correlación entre los objetivos perseguidos por las políticas de desarrollo concertadas y los resultados que se derivan de las intervenciones que corresponden a cada uno de los diversos actores de dichas políticas en los diferentes niveles (local, nacional e internacional). Por otro lado, se debe aumentar la capacidad de las instituciones para gestionar los recursos y para incorporar el aprendizaje de las experiencias. Por último, hay que dotar a la ciudadanía de capacidad y mecanismos para exigir responsabilidades y una mayor implicación con los logros y retos futuros, incorporando procesos colaborativos entre la esfera pública y privada de forma transparente y equitativa.

ii) Problemas de información

La información es un elemento esencial de la rendición de cuentas y está directamente ligada con la noción de transparencia. La transparencia permite el acceso a información pertinente y tiende a fortalecer la confianza en las instituciones al conocer su funcionamiento y resultados, a la vez que incrementa el nivel de exigencia sobre su comportamiento. Si se carece de la información y los medios necesarios para hacer llegar las demandas sociales a las instituciones competentes, difícilmente se conseguirá una incidencia efectiva en las políticas. La información actualizada y accesible es una pre-condición de la eficacia en la rendición de cuentas (Ayuso y Cascante, 2009). Pero además, esa información ha de ser evaluable, lo que requiere aplicar criterios de calidad de las políticas de desarrollo, que es lo que en última instancia permite ejercer la acción de responsabilidad.

Actualmente, existen varias propuestas para medir ciertos aspectos relativos a la calidad de la cooperación -los indicadores de la Declaración de París, los índices de Easterly y Williamson (2011), de Birdsall et al (2011) o de Knack et al (2011)-. Estos índices, no obstante, no son capaces de medir resultados de desarrollo ni el impacto de las políticas del desarrollo, y no incorporan las valoraciones ni las visiones de los beneficiarios de las políticas⁹. Sin embargo, una correcta rendición de cuentas de las políticas de desarrollo precisa basarse en datos de calidad y ese es un ejercicio que todavía tiene muchas limitaciones en los países en desarrollo. En esta línea

⁹Existen algunos ejercicios interesantes que recogen la visión de los países socios (*The Voices of the Poor survey* (WB, 1999), *the Listening Project* (2011) o el *Rwanda Donor Performance Assessment Framework*), que pueden representar un avance significativo en las mediciones de impacto.

es importante el establecimiento de estándares de referencia que permitan fijar los indicadores para un monitoreo efectivo por parte de un conjunto de actores que sean suficientemente representativos

iii) Problemas de eficacia

Como se ha señalado, la legitimidad de la gobernanza global no solo precisa garantizar la participación democrática, sino también la eficacia de las acciones emprendidas para alcanzar los objetivos propuestos. La capacidad de evaluar las políticas de desarrollo exige considerar el cumplimiento del mandato y la medición de los efectos producidos, no en términos de inputs y outputs, como era tradicional, sino de impactos de desarrollo. Pero no es fácil probar la relación causal entre la intervención de cada uno de los agentes y los impactos de las políticas nacionales y de la cooperación internacional, ya que son numerosas las variables implicadas e inciertos los canales de atribución.

No sólo es difícil determinar el cumplimiento de los objetivos por los problemas de atribución referidos, sino que es también complicado determinar las responsabilidades en caso de no haberse conseguido los resultados. Por ello, es necesario un reparto de las responsabilidades entre los diversos actores que permita a cada uno de los participantes asumir sus compromisos. Para que los mecanismos de rendición de cuentas sean efectivos, es necesario además que sean capaces de promover cambios que redirijan una acción mal encaminada.

3. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO

3.1. El proceso político vinculado a la agenda de los ODM

La adopción de la agenda de los ODM fue un proceso de confluencia de múltiples actores, iniciativas y circunstancias que han ido evolucionando en el tiempo y, por ello, más que de un producto definido habría que hablar de un proceso en constante evolución (Hulme, 2009). Es por ello que la agenda Post 2015 ha de ser contemplada como una

continuidad que incorpora las experiencias previas y las lecciones aprendidas durante el proceso que se inicia con la agenda de los ODM.

La Declaración del Milenio y los ODM que se derivaron de ella surgieron en un contexto de fatiga de la ayuda y tenían como objetivo construir un consenso en torno a unos objetivos prioritarios de desarrollo en los que concentrar los esfuerzos de la comunidad internacional y tratar de frenar la caída de los flujos de ayuda (Moss, 2010). Los antecedentes más inmediatos se sitúan en la década de los noventa, durante la cual se destacan dos importantes referentes que pondrán el acento en la lucha contra la pobreza como elemento central de las políticas de desarrollo y en la necesidad de establecer objetivos concertados por la comunidad internacional¹⁰: en primer lugar, la publicación del Informe de Desarrollo Humano por el PNUD y, en segundo lugar, el relanzamiento por parte del entonces Secretario General de Naciones Unidas Boutros Ghali de un ciclo de conferencias para renovar las agendas internacionales de desarrollo¹¹.

Una novedad de este nuevo ciclo era que se establecieron una serie de consultas preparatorias que incorporaban a actores diversos para la elaboración de propuestas, aunque la adopción de la Declaración y el Plan de Acción era estrictamente intergubernamental. Otra característica destacable fue la incorporación de agendas de seguimiento por parte de todos los Estados participantes. Tal y como señaló Boutros Ghali en un documento titulado *Un programa de desarrollo*, de 1994, se trataba de establecer un consenso para constituir una cultura del desarrollo universal y buscar “una visión colectiva, nueva e inspirada”. En 1997 el nuevo Secretario General Kofi Annan presentó su “*Agenda de Desarrollo*” que resumía los resultados de las Cumbres y proponía una revisión periódica del grado de cumplimiento, mejorando la complementariedad de todos los actores implicados.

En paralelo, los miembros del CAD de la OCDE elaboraron dos documentos difundidos en 1996, de contenido político, que llamaban a la formulación de una estrategia global definiendo unas metas claras que sirvieran también de indicadores para medir los

¹⁰Aunque los antecedentes más remotos los podemos situar en el mismo origen del sistema de cooperación multilateral con la aprobación por la Asamblea General de la ONU de la Resolución 1515 (XV) de 1960 sobre la “Acción concertada en pro del Desarrollo” y el establecimiento de la primera década del desarrollo (Hulme 2009)

¹¹Destacan la Cumbre mundial de la Infancia en 1990; la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo 1992; la Cumbre de Derechos Humanos de 1993; o la Cumbre Social de 1995

resultados obtenidos¹² y pudieran ser analizados país por país, adaptándolos a las condiciones locales y a las estrategias nacionales, estableciendo como límite temporal el 2015. En el apéndice del primero de los documentos se incluyó una lista de *International Development Goals (IDG)* que habían sido refrendados por todos los miembros del CAD. Estas metas, basadas en los resultados de las conferencias pero elaboradas por técnicos, pueden ser consideradas el precedente más directo de lo que serían los ODM.

i) Definición y adopción de la Agenda.

Como se ha señalado antes, en el proceso de formulación de la agenda internacional de desarrollo se pueden diferenciar claramente dos etapas: la de identificación de los puntos que estarán sujetos a debate para la adopción de dicha agenda y el momento efectivo de adopción de la agenda. En el caso de la Declaración del Milenio el proceso de elaboración de la agenda fue, fundamentalmente, un proceso top-down, liderado desde la ONU por expertos y tecnócratas (Melamed, 2011). Los puntos de partida fueron el documento *We the People: The Role of United Nations in the 21st Century*, lanzado por Kofi Annan el 3 de abril de 2000 y elaborado desde el gabinete del Secretario General, y el documento *2000: A Better World for All: Progress towards the International Development Goals*, lanzado conjuntamente por el FMI, la OCDE, ONU y el Banco Mundial, que recogía fundamentalmente la evolución de los trabajos del CAD. La Declaración del Milenio fue aprobada por unanimidad el 8 de septiembre de 2000 por los representantes de los Estados y la participación de la sociedad civil se limitó a los mecanismos consultivos tradicionales y a su labor de incidencia. En el proceso que vino después para transformar la Declaración en una agenda operativa con indicadores y metas precisas y medibles, se recurrió a grupos de expertos de los organismos firmantes del documento *A Better World*, cuyo resultado fue la adopción de los ODM, en clara sintonía con los IDG.

El proceso de definición y adopción de la agenda fue muy largo -aproximadamente una década si se considera el 1990 como punto de partida- y con una participación poco efectiva por parte de dos actores muy relevantes: los países beneficiarios de la ayuda y la sociedad civil. El liderazgo del

proceso estuvo muy conducido por la comunidad de donantes –con liderazgos destacados como Estados Unidos y el Reino Unido-, a través del CAD de la OCDE, y también desde los mecanismos y espacios de la ONU, aunque supuestamente este foro operara como el principal foro de influencia para los países en desarrollo y la sociedad civil. En opinión de autores como Hulme (2008: 40), los ODM se presentaron como un “ejercicio técnico”, sin embargo, las decisiones finales fueron fruto de arduas negociaciones entre sectores que defendían diferentes valores e ideologías y, aunque en las deliberaciones intervinieron ONG y grupos de presión, el proceso se desarrolló sin transparencia y dentro de un proceso de decisión eminentemente intergubernamental.

El proceso de negociación de acuerdos en torno a metas e indicadores específicos quedó, pues, reducido a un número limitado de donantes y los mecanismos establecidos para la participación ciudadana se realizaron a través de mecanismos de consulta pensados desde la lógica de los donantes (donor-guided en palabras de Hulme, 2008)- en detrimento de los debates políticos a nivel nacional necesarios para poder ejercer el subsiguiente control político democrático. De ahí que se afirme que se trató de un proceso conducido en una especie de vacuum político.

ii) Seguimiento de la aplicación y rendición de cuentas.

A pesar de las críticas recibidas sobre su reduccionismo y sobre la dificultad de utilizar unos mismos indicadores en contextos nacionales y locales muy diversos, una de las principales virtudes atribuidas a los ODM fue la de establecer unas metas con indicadores medibles que hacían posible la rendición de cuentas en base a resultados (UNSTT, 2012). El énfasis sobre *outcomes* de desarrollo concretos y medibles ha repercutido en una tendencia positiva hacia la generación de datos e información para valorar su cumplimiento. En este sentido, se señala que los ODM han contribuido a mejorar el seguimiento y a establecer mecanismos de medición (Jones, 2012). Ello también ha redundado en una atención creciente por parte de los donantes en los resultados –con ejemplos paradigmáticos como las propuestas del *Cash on Delivery Aid*,

¹²*Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Cooperation and Policy Note on Strengthening Country level Coordination for participatory Development and Good Governance de 1996*

impulsado por el *Center for Global Development*, o la Agenda de Resultados de la cooperación británica.

La rendición de cuentas basada en los resultados no ha estado exenta de críticas. Por un lado, se advierte de los límites vinculados al problema de atribución, especialmente cuando el resultado se vincula a un objetivo global de desarrollo (Malamed, 2011). Por otro, se señala que la gestión por resultados vinculada a los ejercicios de planificación de las políticas de ayuda de los donantes prioriza el ejercicio de rendición de cuentas entre el donante y su ciudadanía, en detrimento de la rendición de cuentas que debe darse en el país socio. Finalmente, se advierte que la necesidad de mostrar resultados de desarrollo en el corto plazo puede crear un marco de incentivos desfavorable para cooperar en entornos complejos (como los Estados Frágiles) o en ámbitos donde la obtención de resultados solo se produce en el largo plazo –como la gobernanza democrática o la promoción de la equidad de género.

Volviendo al proceso de definición de la agenda, algunas voces advierten de que las discusiones en torno a la adopción de los ODM se centraron en el qué medir y el cómo realizar la medición y se discutió poco sobre cómo deberían lograrse y quienes debían participar en los procedimientos de seguimiento y evaluación. Eso se dejaba a los programas nacionales y locales, lo cual tenía la ventaja de permitir amplio margen de maniobra a las políticas y garantizar que el país socio fuera el conductor del proceso. Con la perspectiva de más de una década desde su adopción, existe bastante controversia sobre si los ODM han conducido a buenos ejercicios de rendición de cuentas.

Algunos estudios señalan que la agenda de los ODM ha tenido un impacto positivo en los ejercicios de rendición de cuentas a nivel nacional (Melamed, 2011), hecho que se apoya en estudios como el del PNUD y la Universidad de Columbia según el cual 25 de los 30 países analizados habían adoptado objetivos o indicadores de los ODM en sus estrategias nacionales (PNUD, 2010). Otros estudios señalan que uno de los principales aprendizajes para el post-2015 es la necesidad de vincular adecuadamente los compromisos, objetivos e indicadores globales con los ejercicios de planificación, elaboración de políticas y presupuestos nacionales (Hulme, 2008).

En lo que sí existe cierta coincidencia es en afirmar que se no se ha podido hacer una correcta traducción de los compromisos globales en metas nacionales (Melamed, 2012; Moss, 2010). Eso tiene básicamente que ver con dos fenómenos: por un lado, la aplicación de una lógica universal en la consecución de los ODM que ha conducido a realidades nacionales muy diversas a perseguir una misma meta e indicador global¹³, y, por otro, las carencias de participación política real en el nivel nacional en el momento de definición de la agenda, ejercicio que habría permitido vincular una agenda de desarrollo global con las realidades y los debates políticos nacionales y locales.

En resumen, puede afirmarse que los ODM han tenido un resultado poco satisfactorio en cuanto a la rendición de cuentas mutua no sólo porque la rendición de cuentas colectiva no ha funcionado, sino también porque los resultados establecidos no se vinculan con actuaciones, políticas, presupuestos, etc. para su consecución (2010). Muchos de los problemas de la falta de definición de los objetivos y las dificultades para la rendición de cuentas proceden de la falta de consultas más inclusivas a la hora de formular los ODM ya que ello podría haber facilitado la adaptación de los objetivos a los contextos nacionales y globales. (UNSTT, 2012: 7; Vandermoortele, 2010; Jones 2012). Junto a esto, también debe destacarse la ausencia de mecanismos de responsabilidad mutua apropiados para el seguimiento de los ODM y se señala la necesidad de establecer responsabilidades compartidas pero diferenciadas según las capacidades de los distintos actores (Jones, 2012).

3.2. El proceso político vinculado a la agenda post-2015

A diferencia del proceso de adopción de los ODM que tuvo su principal inspiración en los trabajos de donantes y en los cuarteles de los organismos internacionales de desarrollo, con gran protagonismo del CAD, el proceso previo a la definición de la agenda del desarrollo post-2015 se caracteriza por tratar de establecer un mecanismo muy participativo, inclusivo y de naturaleza *bottom-up*. En septiembre de 2011, el Secretario General Ban Ki-Moon estableció un Grupo de Trabajo sobre la

¹³Esto ha conducido, en palabras de Moss (2010) a desesperar más que a inspirar a los policymakers de los países socios y en ocasiones ha conducido al error de clasificarlos como “perdedores” cuando han logrado un muy buen desempeño (este es el caso de países como Burkina Faso, Mozambique y Liberia). Autores como Tezanos (2011) abogan por cambiar la lógica de aplicación universal de objetivos globales por una lógica agregativa, donde las distintas realidades nacionales contribuyen al objetivo global en función de sus puntos de partida y condicionantes.

Agenda de Desarrollo Post-2015, compuesto por 50 expertos, con el objeto de lanzar un sistema de consultas en el seno del sistema de Naciones Unidas, y con la sociedad civil, la academia y el sector privado para la definición de una hoja de ruta hacia el establecimiento de la nueva agenda internacional. El Grupo de trabajo elaboró un informe¹⁴ para el Secretario General publicado en junio de 2012 (UNSTT, 2012) en el que se analizan los procesos de negociación y consulta en curso y se reflexiona sobre las experiencias pasadas con los ODM. En el informe se señala la necesidad de construir un nuevo partenariado global capaz de reflejar en la agenda global de desarrollo la perspectiva de los diferentes actores implicados en los procesos de desarrollo en todos los niveles, de manera transparente y con un marco de seguimiento y rendición de cuentas adecuado y adaptado a la situación de partida y a las condiciones específicas de cada país o región.

Para poner en marcha todo el proceso, desde Naciones Unidas se han tomado varias iniciativas en diferentes niveles, para alimentar los debates sobre la Agenda Post-2015 y el proceso de negociación intergubernamental que tendrá lugar en la Asamblea General de Naciones Unidas. Complementariamente, la OCDE, la Unión Europea, la sociedad civil, los gobiernos sub-estatales y el propio sector privado también están contribuyendo al debate y a las consultas a partir de iniciativas propias. A continuación se brinda un detalle de estas iniciativas

i) El proceso consultivo previo a la configuración de la Agenda

1. El 31 de julio del 2012 el Secretario General de Naciones Unidas designó un Panel de Alto Nivel, constituido por 27 líderes procedentes de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado con el objetivo de asesorarle y contribuir al proceso político de adopción de una agenda de desarrollo para el post-2015. El Panel ha estado co-presidido por el Presidente Susilo Bambang Yudhoyono de Indonesia, la Presidenta Ellen Johnson Sirleaf de Liberia y el Primer Ministro David Cameron del Reino Unido. El pasado 30 de Mayo, el Panel presentó el informe final al Secretario General –*A New Global Partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-*

2015 Development Agenda- tras diversas reuniones y consultas con diversas partes implicadas de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad académica.

2. El Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas (GNUD)¹⁵ fue creado por el Secretario General de Naciones Unidas en enero del 2012 para alimentar con insumos analíticos la labor del Panel de Alto Nivel y las distintas consultas multi-actor que acompañan el proceso de elaboración de la agenda post-2015. Este grupo, co-presidido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA) ha sido el encargado de coordinar las consultas nacionales en países donantes y países socios. Ha elaborado un primer informe analizando las principales fortalezas y debilidades del proceso de los ODM –*Realizing the Future We Want for All*- y un documento de guía para las consultas nacionales con el fin de dotarlas de instrumentos estandarizados que permitan hacer comparaciones y extraer conclusiones. En su segundo informe –*A renewed Global Partnership for Development*- publicado en marzo del 2013, el grupo provee recomendaciones para un marco renovado de partenariado global y rendición de cuentas mutua.

3. En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro, en Junio del 2012 (Rio+20), se decidió que los Objetivos de Desarrollo Sostenible debían ser el punto de partida de los ODM y, por tanto, quedar integrados en la agenda de desarrollo que emerja del post-2015. Con este propósito, se creó el Open Working Group (OWG), en enero del 2013, para elaborar y elevar recomendaciones orientadas a garantizar este marco integrado de objetivos de desarrollo. El OWG, copresidido por los representantes permanentes de Hungría y Kenia, tiene 30 asientos compartidos por 69 Estados miembros, y por tanto mantiene una lógica eminentemente intergubernamental. El mandato del grupo es preparar un informe para la 68ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas.

4. Con el objetivo de dotar al proceso de mayores y mejores mecanismos de participación –una de las principales deficiencias identificadas en la

¹⁴Realizing the Future we want for All: Report to the Secretary-General, UN System.

http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf

¹⁵El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) une los fondos 32 de las Naciones Unidas, programas, organismos, departamentos y oficinas que desempeñan un papel en el desarrollo.

elaboración de los ODM- desde Naciones Unidas, principalmente desde el GNUM, se han impulsado una serie de consultas para resolver el problema de la falta de incidencia por parte de la ciudadanía en el proceso. Estos ejercicios de participación, han tomado la forma de consultas temáticas, nacionales y regionales¹⁶.

En mayo del 2012, el GNUM inició las consultas temáticas globales en torno a 11 temas distintos: desigualdades, salud, seguridad alimentaria y nutrición, energía, gobernanza, educación, conflicto y fragilidad, crecimiento y empleo, sostenibilidad ambiental, dinámicas de población, y agua. Se han basado en reuniones formales e informales que han incorporado a varios actores implicados en torno a los distintos temas y que han sido co-lideradas por un par de instituciones multilaterales especializadas y dos países que representaban tanto a donantes, como a socios en desarrollo. Aunque no han seguido procesos idénticos, todas las consultas temáticas combinan diferentes canales de comunicación, presenciales y virtuales, que tratan de dar una amplia cabida a las propuestas procedentes de diversos actores.

De manera complementaria, se han organizado consultas nacionales y regionales, articuladas en torno a diferentes reuniones y conferencias, y discusiones online con la participación de múltiples partes implicadas procedentes de gobiernos, sociedad civil, el sector privado, la academia y *think tanks*, e incluso medios de comunicación. Las consultas nacionales se han realizado en un total de 83 países y se calcula que van a realizarse hasta en 100 países seleccionados, coordinados bajo la figura del Coordinador Residente de Naciones Unidas. En cuanto a las consultas regionales y subregionales, lideradas por la Comisión Regional de Naciones Unidas, se han celebrado cuatro consultas en África- coordinadas por el Banco Africano de Desarrollo, la Comisión Económica de Naciones Unidas para África, la Comisión de la Unión Africana y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-, una en América Latina –coordinada por la CEPAL-, una Consulta Regional Árabe –coordinada por la Comisión Económica para Asia Occidental-, y diversas reuniones regionales y subregionales lideradas por la Comisión Económica para Asia y el Pacífico.

Finalmente, el proceso de consultas se ha complementado con una red virtual interactiva *The World We Want* que ha acompañado las consultas temáticas y nacionales con el objetivo de llegar al conjunto de la ciudadanía, en la que pueden consultarse y discutirse los distintos documentos de base y de posicionamiento. Esta plataforma se ha complementado con una encuesta online –*My World Survey*- donde han participado unas 300.000 personas expresando sus seis prioridades para una agenda de desarrollo post-2015.

5. En paralelo, otros actores relevantes, como la Unión Europea, la OCDE, la sociedad civil, los gobiernos locales, y el propio sector privado (mediante la iniciativa *Global Compact*), han conducido procesos de reflexión y de consulta orientados a alimentar la agenda. Como resultado de estos procesos, la Unión Europea ha publicado recientemente una comunicación, *A decent life for all: Ending poverty and giving the world a sustainable future*, producto de un proceso público de consultas mantenido entre junio y setiembre de 2012. Por su lado, la OCDE ha iniciado una serie de Foros de Desarrollo Global en París, que se iniciaron en abril del 2013 y acabarán de desarrollarse en los próximos tres años.

El liderazgo de la sociedad civil se ha articulado en torno a la Plataforma *Beyond 2015*, que agrupa unas 570 organizaciones de 95 países distintos y se encuentra en pleno proceso interno de elaboración de un informe capaz de aglutinar las distintas posiciones. Por su lado, la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (UCGL) ha garantizado su representación en el Panel de Alto Nivel mediante la presencia del alcalde de Estambul y ha liderado su propio proceso de consultas entre los gobiernos locales y sub-estatales en el marco del *Global Task Force* de Gobiernos Locales y Regionales para post-2015¹⁷, que no lograron un asiento en el *Steering Committee* del Partenariado Global de Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo y apuestan fuertemente por el proceso consultivo y de negociación de la agenda post-2015.

ii) Límites del proceso y desafíos para la toma de decisiones.

Los múltiples procesos de consulta liderados desde

¹⁶Un informe reciente publicado por NNUU, *The Global Conversation Begins. Emerging views for a new development agenda*, recoge las principales características de las consultas y sistematiza las principales ideas que se han recogido durante todo el proceso.

¹⁷Puede consultarse el comunicado que resulta del encuentro del *Global Task Force* de Mayo del 2013 en

https://dl.dropboxusercontent.com/u/63774326/GTF-%20NY%20outcomes/ENG_NY%20Comunicu%C3%A9%20FINAL_.pdf

dentro y desde fuera del sistema de Naciones Unidas –pero con un protagonismo muy importante Naciones Unidas- que acaban de describirse deberían redundar en los insumos que han de alimentar la posterior negociación intergubernamental que se abrirá tras la celebración de la Asamblea General especial de Naciones Unidas y que es la que acabará definiendo la Agenda de Desarrollo post-2015. Tras esta marea de procesos participativos surgen dos preguntas sobre lo que puede ocurrir a partir de ahora: ¿En qué medida estos procesos han sido capaces de identificar y agregar los intereses de las distintas partes implicadas? y, ¿Cuál va a ser la traducción efectiva de la fase de consultas en la adopción definitiva de la agenda?

Una valoración, todavía precipitada, del proceso de consultas conviene en reconocer que la primera fase del proceso ha sido muy participativa. Las posibilidades y los canales formales previstos para la participación ciudadana en los países donantes y los países socios han superado con creces los que se pusieron a disposición en la definición de los ODM, hecho que garantiza que, al menos en la fase inicial, pueda hablarse de un proceso *bottom-up*. Además, la lógica de las consultas nacionales ha permitido involucrar a los actores estratégicos locales y nacionales y generar un debate nacional entorno a los desafíos de desarrollo de medio y largo plazo. Este es un elemento novedoso que puede tener implicaciones muy importantes en términos de apropiación democrática y rendición de cuentas mutua en los países, de modo que, al margen de su repercusión final sobre la agenda global, la dinámica de debate político doméstico que ha generado ya puede considerarse un logro. De hecho, una de las lecciones aprendidas para la sociedad civil de los países socios del proceso de los ODM en relación con la apropiación democrática y la rendición de cuentas es que más importante que hacerse escuchar en el Panel de Alto Nivel es que esas voces sean escuchadas por los gobiernos nacionales y locales.

Existen, no obstante, algunos elementos a considerar a la hora de valorar las limitaciones y desafíos del proceso participativo y su traducción en la toma de decisiones real. En primer lugar, desde sectores de la sociedad civil se advierte del riesgo de que la “hiperparticipación” que ha caracterizado la fase consultiva

pueda redundar en un *Christmas tree approach* que no permita la adopción de compromisos políticos claros. La lógica sumatoria de demandas y agendas por parte de múltiples actores, con intereses no coincidentes en algunas ocasiones, pueden conducir a la indefinición y a la disolución de los temas como resultado de la incapacidad para definir prioridades de forma colectiva. Desde la plataforma *Beyond 2015* se advierte de este riesgo, especialmente si la propia sociedad civil organizada a nivel internacional no es capaz de articular de forma consistente y programática su agenda. En este sentido se expresan algunos autores cuando advierten que este proceso de consultas tan amplio y disperso corre el riesgo de diluirse en generalidades y es poco probable que ofrezca ideas novedosas que son más propias de grupos más pequeños y homogéneos (Melamed, 2012).

En segundo lugar, desde la sociedad civil se alerta del riesgo de que la participación quede cooptada por una lógica demasiado institucionalizada, a través de los mecanismos y circuitos definidos por Naciones Unidas, y que ello vaya en detrimento de las estrategias propias - campañas de incidencia política, de movilización y de protesta- de la sociedad civil, que han mostrado tener capacidad de incidencia en procesos anteriores (Martens, 2013). El dilema que se plantea, en este sentido, es entre cantidad y calidad de la participación, y en qué medida puede garantizarse una participación de calidad cuando existen tantos canales, foros, y espacios consultivos donde participar. En el mismo sentido, se alerta del efecto falaz que puede tener el despliegue tecnológico puesto al servicio de la participación en ejercicios como el *My World Survey*, cuando las personas que han utilizado la herramienta no representan más del 0.005% de la población mundial.

Finalmente, otras voces observan que si bien se ha puesto bastante énfasis en la necesidad de garantizar debates y consultas inclusivas, poco se ha dicho o avanzado sobre cómo se van a cerrar las negociaciones de los objetivos (Sumner y Lawo, 2013). Muchos temen que la lógica que ha prevalecido en las fases de consulta no tenga un correlato en el proceso de toma de decisiones. En el momento actual existen muchos interrogantes sobre cuáles van a ser los espacios formales e informales de

negociación y qué intereses van a estar representados en los mismos y, por tanto, cuál va a ser la naturaleza de la dialéctica política del proceso de toma de decisiones.

¿Cuál va a ser el espacio efectivo de negociación para la sociedad civil, y va a llegar ésta con una única voz? ¿Va a producirse una dialéctica entre los viejos y los nuevos donantes? ¿Cómo va a quedar representada la posición de los países socios? ¿Van los BRICS a tener una posición única y a ejercer un liderazgo importante en la representación de la agenda de los países socios? ¿Se continuará reproduciendo la dialéctica que tuvo lugar entre la OCDE y Naciones Unidas en el marco de la Agenda de Eficacia? Todos ellos son interrogantes que van a despejarse en los próximos meses y en los que la posición española deberá tomar partido.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los ODM son una agenda de desarrollo que ha tenido un impacto positivo en el impulso de una convergencia de políticas en términos de prioridades de desarrollo y de instrumentos para el seguimiento y la evaluación de resultados de desarrollo, con efectos en la movilización de recursos públicos y privados y en las políticas de cooperación internacional. La agenda de los ODM, no obstante, ha presentado lagunas importantes en términos de apropiación democrática y rendición de cuentas mutua que se derivan en buena medida de déficits de participación y representación política en el proceso de elaboración y de implementación de la agenda.

El contexto de la elaboración de la agenda de desarrollo post-2015 es muy distinto al que enmarcó la Declaración del Milenio. Tal como queda expresado en el informe del Panel de Alto Nivel¹⁸, *“business as usual is not an option”*. La filosofía que se desprende del informe parece que apuesta por un enfoque que va más allá de lo que algunos han denominado una hipotética agenda ODM plus, para recomendar una agenda de desarrollo global más cercana al *“one world approach”*.

El contenido y estructura de la Agenda Post-2015 va a estar condicionado por el proceso mediante el cual se establezca la agenda y la forma en que participen los diferentes actores implicados (Vandermortele, 2012). El ejercicio de consultas iniciado para la definición de la agenda post-2015 tiene un punto de partida sustancialmente distinto al que caracterizó el proceso de los ODM, y debe leerse en clave de oportunidad para corregir las lagunas y enfrentar positivamente una agenda de desarrollo para ser implementada por un mapa más complejo e interconectado de actores, en un escenario de fluctuación de las relaciones de poder globales (Kaul 2013, p. 3).

A continuación se avanzan algunas recomendaciones para que este marco de oportunidades pueda traducirse en una agenda de desarrollo capaz de enfrentar positivamente los principios de apropiación democrática y rendición de cuentas mutua, a partir de los principales elementos identificados y conceptualizados en el apartado central del documento.

i) Para garantizar la apropiación democrática

1. La agenda Post-2015 debe apostar por una política pública global de desarrollo apoyada en un sistema de gobernanza caracterizado por un multilateralismo inclusivo dentro del marco de NNUU. El sistema de Naciones Unidas es el que garantiza una representación más inclusiva, aunque sea con una lógica intergubernamental. Avanzar hacia un sistema de multilateralismo inclusivo desde el sistema de Naciones Unidas significará ampliar los espacios de representación para la fase de agregación de preferencias al conjunto de actores implicados –léase sociedad civil, gobiernos subestatales, fundaciones filantrópicas, empresas, etc.- y, a la vez, garantizar una representación del conjunto de actores e intereses en los órganos ejecutivos del sistema (para la fase de definición de la agenda, o de toma de decisiones). El Panel de Alto Nivel o el *Steering Committee* del Partenariado Global para la Eficacia de la Ayuda es un primer paso a analizar, aunque su funcionamiento no haya sido óptimo. Sin embargo, la aparición de otros foros de participación no debería cuestionar el liderazgo del proceso por parte de la ONU como principal foro para gobernanza global.

2. Debe garantizarse que el proceso de consultas

¹⁸A *New Global Partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.*

iniciado derive en una agenda capaz de vincular objetivos de desarrollo globales con las estrategias de desarrollo nacionales, ancladas en la institucionalidad nacional y local. Ello requerirá establecer un marco de compromisos multinivel con responsabilidades compartidas en los distintos niveles de actuación (*Universal goals-national targets*). Ello tiene dos implicaciones importantes: i) implica transitar de una agenda de objetivos universales de desarrollo hacia una agenda de compromisos multinivel con responsabilidades concretas para cada actor implicado, y, ii) implica transitar de una aproximación de negociación de intereses intergubernamentales en conflicto hacia una aproximación de adopción de compromisos multilaterales compartidos y orientados a la provisión de objetivos de desarrollo que incorporen, entre otros, a los bienes públicos regionales y globales.

Los compromisos multinivel deberán tener resultados vinculados a las actuaciones, políticas, y presupuestos necesarios para su consecución. Y en la lógica de avanzar hacia responsabilidades compartidas, deberán identificarse para cada objetivo los recursos públicos y privados disponibles más allá de la AOD y repartir los esfuerzos en los diferentes niveles de actuación.

3. Se deben identificar las comunidades epistémicas y las redes de trabajo existentes en los ámbitos relacionados con los principales retos de desarrollo, incluyendo la agenda del crecimiento, la de garantía universal de las necesidades básicas y las vinculadas a la provisión de los bienes públicos globales para incorporarlas al proceso y ampliar su base social con el fin de garantizar un correcto equilibrio entre capacidades técnicas/científicas y la necesaria inclusión social de los sectores tradicionalmente menos representados.

4. Uno de los principales vectores de desarrollo para el post-2015 va a ser el combate a las desigualdades en el interior de los países, especialmente en aquellos de renta media. Ello sugiere que será necesario apostar por una agenda que promueva políticas públicas nacionales pro-redistributivas y que garanticen cobertura y oportunidades sociales. Para ello, se precisa promover sistemas políticos

inclusivos y eficaces, garantizar una sociedad civil independiente y bien informada y dar voz a aquellos sectores que tradicionalmente han quedado excluidos del proceso político. En el ámbito nacional, los procesos para establecer los objetivos y metas para combatir la desigualdad deben darse dentro de los espacios de gobernanza a través de mecanismos deliberativos que incluyen los parlamentos nacionales, pero también los espacios subestatales y las prácticas de participación directa que incorporen lógicas de gobernanza colaborativa.

El Panel de Alto Nivel propone, en el informe presentado a finales de Mayo, incorporar un objetivo número 10 en la futura agenda de desarrollo relativo a la buena gobernanza y las instituciones eficaces. El informe determina, literalmente: *“we are calling for a fundamental shift to recognize peace and good governance as core elements of wellbeing, not optional extras”*. La cooperación española, con una clara ventaja comparativa en el apoyo a procesos de fortalecimiento institucional en países de renta media, debería apoyar el mantenimiento de este objetivo en el proceso de negociación de la agenda post-2015.

5. Existe la propuesta de creación de una Facilidad Financiera para la Agenda Post-ODM. Antes de debatir sobre su creación, es necesario hacer una valoración de los instrumentos financieros existentes. Más que una facilidad única parece razonable hacer converger los instrumentos existentes en función de los objetivos temáticos que se establezcan y vincularlos con los foros temáticos de participación en función de la agregación de las comunidades epistémicas identificadas.

ii) Para garantizar la rendición de cuentas mutua.

6. La política pública global de desarrollo debería apoyarse en un sistema de rendición de cuentas mutua que combine el marco de normas e incentivos multilaterales con procesos de cambio locales. Además, antes se ha señalado que la rendición de cuentas entre actores heterogéneos públicos y privados, en diferentes espacios políticos se basan fundamentalmente en rendición de cuentas reputacional y de evaluación entre pares. Para ello, deben fortalecerse los instrumentos de monitoreo

multilaterales que permitan crear ese marco de incentivos. Los instrumentos a explorar en este sentido van desde la adopción de tratados/normas internacionales hasta el impulso de instrumentos que ejerzan presión sobre los Estados: índices de cumplimiento (*race to the top between governments*), informes de seguimiento entre pares (peer reviews) como los utilizados por el CAD de la OCDE, instrumentos de seguimiento anual (como el *Global Sustainable Development Outlook*).

7. Ante la ausencia de una autoridad que fiscalice el eventual incumplimiento de los compromisos y responsabilidades compartidas, se propone la posibilidad de establecer un grupo motor (*global custodian*), compuesto por líderes internacionales independientes que contribuyan a fomentar la agenda y velen por el mantenimiento de las voluntades políticas de los diferentes actores (Vandemoortele, 2012). Si prospera la propuesta, debe garantizarse que se trata de personalidades representativas de todos los sectores y asegurar una rotación que dote de agilidad e impulso a la iniciativa.

8. Se deben promover mecanismos de monitoreo y evaluación en diferentes niveles de responsabilidad que puedan captar dinámicas de cambio para transitar de una lógica de atribución a una de contribución, que mida los esfuerzos y los cambios en los comportamientos de los actores con capacidad de influir en la agenda. Estos mecanismos permitirían adaptar los resultados a cada contexto y al marco de relaciones que se da entre los actores—las propuestas de evaluación *Outcome mapping* son una interesante línea a explorar en este sentido. Para ello, deviene fundamental que los instrumentos de monitoreo sean inclusivos, en el sentido de incorporar a los beneficiarios y establecer indicadores de medición claros y accesibles a la vez que prevean metas intermedias que incentiven la voluntad política.

9. La transparencia y la accesibilidad a la información son elementos esenciales de la rendición de cuentas, sobre todo en ausencia de relaciones de jerarquía como las que se dan en los procesos de cooperación internacional. La generación de información y estadísticas de calidad es un reto ampliamente identificado. Aunque existen iniciativas notables al

respecto —entre las que destacan las bases de datos del CAD de la OCDE—, éstas presentan déficits importantes en algunos aspectos, en concreto: i) no se contempla el comportamiento de los flujos de ayuda de los nuevos donantes, ii) se enfocan fundamentalmente a los insumos (flujos de ayuda) en detrimento de los resultados de desarrollo; iii) no incorporan las valoraciones de los beneficiarios últimos de la ayuda, iv) se rigen por una lógica enfocada en las políticas de AOD, sin incorporar resultados de desarrollo vinculados a la provisión de Bienes Públicos Globales o resultados de desarrollo asociados a la coherencia de políticas (la experiencia acumulada del *Global Commitment Index* del Center for Global Development puede ser un buen punto de partida en este sentido).

El informe del Panel de Alto Nivel demanda que la ONU lidere una iniciativa para mejorar la disponibilidad de datos y mejorar la capacidad para compartirlos y diseminarlos —en la línea iniciada por la International Aid Transparency Initiative. Podría partirse de las diversas iniciativas que ya existen y escalarlas, para garantizar el acceso universal a datos de calidad. Ello supondría avanzar en un proceso de armonización y coordinación de instrumentos de monitoreo e iniciativas de transparencia para el desarrollo en aras de garantizar la convergencia y complementariedad. El sistema de Naciones Unidas tiene un importante campo a recorrer en este ámbito.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, B. and G. Luchsinger (2012) *Reclaiming Multilateralism For People Rights and Sustainable Development*. NGLS-Naciones Unidas, Ginebra.
<http://www.un-ngls.org/multilateralism/multilateralism.pdf>
- Alonso, J.A. (2012) *La teoría del desarrollo y los cambios en el sistema internacional*. en, CIDOB. Los estudios internacionales en 2012: grandes temas para el debate. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Barcelona: CIDOB.
http://www.cidob.org/es/publicaciones/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/100/la_teor%C3%ADa_del_desarrollo_y_los_cambios_en_el_sistema_internacional
- Ansell, C and Alison Gash Collaborative Governance in Theory and Practice (2007) in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 . Oxford University Press, pp543–571
- Ayuso A. y K. Cascante (2011) Rendición de cuentas mutua y gobernanza del sistema de Cooperación al Desarrollo en Sistema nº 220, enero, Madrid, pp.117-137.
- Ayuso A. y K. Cascante (2009) “Rendición de Cuentas y Sociedad civil en el Sistema español de Cooperación al Desarrollo” junto a Katty Cascante, Exlibris Ediciones, S.L. y Fundación Alternativas, Madrid, pp. 190
- Bäckstrand, K. (2008) Accountability of Networked Climate Governance: The Rise of Transnational Climate Partnerships *Global environmental Politics*, Volume 8, Number 3, August 2008, pp. 74-102
- Bener, T., Reinicke, W.H. y Witte, J.M.(2004) *Multisectorial Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability* Government and Opposition, Blackwell Publishing, Oxford.
- Benz, A (2007) Accountable Multilevel Governance by the open Method of Coordination? *European Law Journal* 13 (4), pp. 505-522
- Campaña del Milenio. *Informe de la Consulta*
- Costafreda, A. (2011). *Nueva arquitectura para tiempos diferentes. Los resultados del HLF4 de Busan*. Opinión 37. CIDOB: Barcelona.
http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/desarrollo/nueva_arquitectura_para_tiempos_diferentes_los_resultados_del_hlf4_de_busan
- Dahl, R (1994) A Democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*, vol.109 nº 1 p. 23-354.
- Easterly, W. (2009) How the Millennium Development Goals are unfair to Africa. *World Development* 37.1: 26-35
<http://dri.fas.nyu.edu/docs/IO/13016/UnfairtoAfrica.pdf>
- European Union (2013). *European Report on Development 2013. Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*.
http://www.erd-report.eu/erd/report_2012/documents/FullReportEN.pdf?bcsi_scan_9aaf0a5ef0c31428=0&bcsi_scan_filename=FullReportEN.pdf
- Green, D.; S. Hale, y M. Lockwood. (2012). *How can a post-2015 agreement drive real change? Revised edition. The political economy of global commitments*. Oxfam Discussions Papers, November 2012.
<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-politics-post-2015-mdgs-revised-211112-en.pdf>
- FMI-OCDE-ONU-BM (2000) *Un mundo mejor para todos. Consecución de los Objetivos de Desarrollo Internacional*. Editado y producido por Communications Development, (Washington DC) y Grundy & Northedge (Londres), junio, pp. 28e The case for messy multilateralism, *Financial Times* January 5 2010 8:42 pm. pp. 3
<http://www.ft.com/intl/cms/s/o/18d8f8b6-fa2f-11de-beed-00144feab49a.html>

Hulme, D. (2009) *The Millenium Development Goals (MDG's): A short History of the World' Biggest Promise*. BMWP Working Paper 100, Manchester, September, pp. 55

<http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-10009.pdf>

Innerarity, D. (2012) La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 100, Barcelona, pp. 11-23.
http://www.cidob.org/es/publicaciones/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/100/la_gobernanza_global_de_la_soberania_a_la_responsabilidad

Jones, A. (2012) *Report on the consultation process on "Towards a post-2015 development framework*. IBF International Consulting, November, pp. 51
http://ec.europa.eu/europeaid/what/millennium-development-goals/documents/12-12-06_report-final.pdf

Kaul, I. (2013) *Global Public Goods. A concept for framing the Post-2015 Agenda? DIE Discussion Paper 2/2013*, Bonn, pp 51.

Keohane, R.; S. Macedo, and A. Moravcsik (2009) *Democracy-Enhancing Multilateralism*, *International Organization* 63, Winter, pp. 1-31
<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/multilateralism.pdf>

Kitaoka, K. et al. (Eds.) *Networks for Prosperity. Connecting Development Knowledge Beyond 2015*, UNIDO, Viena, 2012, pp. 191

Lawal, A. I, B. Obasaju, Rotimi E.M. (2012) *Towards Achieving Millennium Development Goals (Mdg) in Nigeria: Prospect and Challenges*. *Journal of Economics and Sustainable Development*, Vol.3, No.9,
<http://www.iiste.org/Journals/index.php/JEDS/article/viewFile/2554/2570>

Manning, R. (2009). *Using Indicators to Encourage Development Lessons from the Development Goals*. DIIS Report.
<http://www.diis.dk/graphics/Publications/>

[Reports2009/DIIS_Report_2009-1_Using_indicators_to_encourage_development.pdf](http://www.oecd.org/dac/development-cooperation/2009/DIIS_Report_2009-1_Using_indicators_to_encourage_development.pdf)

Manning, R (2011), "The Future of International Concessional Flows", En OECD, Development Co-Operation Report 2011. 50th Anniversary Edition. OECD, Paris, Cap. 8., pp. 97.107.

Martens, J (2013). *There is a danger of consultation overkill*. AllianceSud.

<http://www.socialwatch.org/node/15894>

Martin M. (2010), Review of Progress in International and national mutual accountability transparency on development cooperation, UN-DCF, Revised version.

Melamed C. (2012). *After 2015 – Contexts, politics and processes for a post-2015 global agreement on development*. Overseas Development Institute. London

<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7537.pdf>

Melamed, C. (2012). Putting inequality in the post-2015 picture. London: Overseas Development Institute.

Melamed, C. (2011) *The Millennium Development Goals after 2015: no goals yet, please*. Opinion 156. ODI.

<http://www.odi.org.uk/opinion/docs/7314.pdf>

Melamed, C. (2011). *Does development give poor people what they want?* London: Overseas Development Institute.

Moss, T. (2011). "Shat Next for the Millennium Development Goals?", *Global Policy*, Vol.1, nº2, pp. 218-220.

Nye J.S. (2011) "The Future of Power". *Public Affairs*, New York.

OCDE, (2010). *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*.

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

OCDE, (2011). *The Busan Partnership for Effective Development Cooperation*.

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busan%20partnership.pdf>

ODI Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships Briefing Paper ODI, London, April 2006.

O'Donnell, G. (2004), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, pp.11-31.

OECD (2011) *Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it?*, Paris,

<http://www.oecd.org/social/soc/47723414.pdf>

Reinicke, W. H. (1998) *Global Public Policy. Governing without government* Brookings Institution. Washington, pp. 309.

Rittberger, V (2008) *Global Governance: From 'Exclusive' Executive Multilateralism to Inclusive, Multipartite Institutions*, *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung* n° 52

<http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2008/3672/pdf/tap52.pdf>

Rodrik, D. (2012). *After the Millennium Development Goals. Project Syndicate (a world of ideas)*.

<http://www.project-syndicate.org/commentary/after-the-millennium-development-goals-by-dani-rodrik>

Sachs, J. (2012) *A Global Solutions Network*, Project Syndicate, April

<http://www.project-syndicate.org/commentary/a-global-solutions-network-by-jeffrey-d--sachs>

Sanahuja, J. A. (2013) *Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder*. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n° 101, pp. 27-54, Barcelona, abril.

http://www.cidob.org/es/publicaciones/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/101/narrativas_del_multilateralismo_efecto

[rashomon y cambio de poder](#)

Severino, J.M. and O. Ray. (2009) *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy* Working Paper Number 167. Center for Global Development. pp. 32

Shepherd, A. (2008) *Achieving the MDGs: The fundamentals*. Briefing Paper 43. ODI, London, pp. 4.

<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2578.pdf>

Sobhan, R. (2013). "Designing MDBs for a More Just World", *Southern Voice Occasional Paper Series*, n°1, Abril.

Stone, D. (2008) *Global public policy*, *Transnational policy communities and their networks*. *Policy Studies Journal* n° 36, pp. 19-38

http://wrap.warwick.ac.uk/1800/1/WRAP_Stone_Global_Agora_Transnational_Public_Policy_JPS.pdf

Sumner, A. and Lawo, T. (2013) "The post-2015 Development Agenda: A review of the debate and potencial elements of a joint EU strategy" *EADI Policy Paper Series*,

http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Publications/EADI_Policy_Paper/Sumner-Lawo_EADI_Policy_Paper_-_The_Post-2015_Development_Agenda_February_2013_small.pdf

Sumner, A. and T. Lawo (2010) *The MDGs and Beyond: pro-poor policy in a changing world*. *EADI Policy Papers Series*, march

http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Publications/policy_wp/EADI_Policy_Paper_March_2010.pdf

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*, n°220, págs. 33-58.

Vandemoortele, J. (2012). *Advancing the global development agenda post-2015: some thoughts, ideas and practical suggestions, background paper was prepared for the UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda*.

http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/jan_vandemoortele_Aug.pdf

Vandemoortele, M. (2010) *The MDG fundamentals: improving equity for development*. Briefing Paper 59. ODI.

<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5833.pdf>

Van Langehove, L. (2010) *The EU as a Global Actor in a Multipolar World and Multilateral 2.0 Environment*, Egmont Paper 36, March.

Van Langehove, L; A. Vigilante y otros (2009) *Delivering Human Security through Multilevel Governance*, UNDP and UNU-CRIS, Bruselas.
<http://hdr.undp.org/en/media/Delivering%20Human%20Security%20through%20multi-level%20Governance.pdf>

UNSTT. (2012) *Realizing the future we want for all: Report to the Secretary-General, UN System*. Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda New York, June 2012

http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf

UNDG Post-2015 (2012) *Development Agenda : Guidelines for National Consultations. What future do you want?*, New York, pp. 74

<http://www.undg.org/docs/12532/POST%202015%20-%20ENGLISH%20-%20July%2008.pdf>

UNDP (2010) *Beyond the Midpoint: Achieving the Millennium Development Goals*, New York: United Nations Development Programme.

<http://uncdf.org/gfld/docs/midpoint-mdg.pdf>

Websites

Proceso consultivo ODMs post 2015:

<http://www.worldwewant2015.org/>

Campaña Beyond 2015 <http://www.beyond2015.org>

CAPÍTULO 3:

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Julio Lumbreras, Luz Fernández, Javier Carrasco, Carlos Mataix, Eduardo Sánchez
Centro de Innovación y Tecnologías para el Desarrollo de la Universidad
Politécnica de Madrid (ITDUPM)

1. INTRODUCCIÓN

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron planteados para el periodo 2000-2015 como una estrategia global de “lucha contra la pobreza” (LCP). Esta estrategia ha tenido la importante virtud de canalizar diferentes esfuerzos, hasta entonces dispersos, por parte de múltiples actores en torno a una orientación y unos objetivos comunes, lo que se ha traducido en unos resultados que, aunque siempre se puedan considerar mejorables, se revelan como netamente satisfactorios. Como señalan Keny y Sumner (2011), los ODM han logrado ser una síntesis consensuada de la agenda internacional del desarrollo y ha habido grandes esfuerzos en su difusión. Como logro destacado cabe señalar que el objetivo de “reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas con ingresos inferiores a 1.25 dólares al día” se alcanzó entre 2008 y 2010 (UN, 2012).

Por el contrario, estudios recientes señalan que los ODM no han contribuido a evitar el deterioro de los recursos medioambientales y a reducir la tasa de pérdida de la biodiversidad (ERD, 2013). En este sentido, esos estudios apuntan a que existe una serie de “dimensiones olvidadas” por los ODM, como, por ejemplo, el cambio climático (Melamed, 2011). Se han sucedido, asimismo, las críticas en relación con el ODM 7, a su aislamiento del resto de los objetivos, y a la falta de indicadores adecuados para su medición y seguimiento (e.g. Aryeetey et al., 2012; Karver et al., 2012).

Los referidos ODM fueron formulados y convenidos hace casi quince años en un contexto distinto del actual, siendo por ello coherentes con la perspectiva existente entonces sobre lucha contra la pobreza. Desde entonces, el contexto global ha cambiado notablemente en los aspectos geopolíticos, sociales

y ambientales. Y ello, no sólo en cuanto a los hechos, sino también en cuanto a los conocimientos adquiridos y las previsiones de futuro. En particular, han cambiado notablemente los hechos, los conocimientos y las previsiones en lo que respecta a los límites y condiciones del desarrollo humano sobre el planeta Tierra (lo que se ha convenido en denominar “desarrollo sostenible”, DS) y su relación con la lucha contra la pobreza como parte no disjunta del proceso de desarrollo económico y social de la humanidad. Es más, se ha iniciado un debate internacional sobre la conveniencia de que los ODM den paso, en la nueva agenda “post 2015”, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- (Sachs, 2013).

En este capítulo, se pasa revista a los puntos anteriores y se propone un enfoque para abordar, en el periodo “post 2015”, la lucha contra la pobreza desde la perspectiva que proporciona el contexto actual. En particular, se presentan evidencias sobre las relaciones entre medio ambiente y pobreza, como punto de partida para, posteriormente, analizar la relevancia de hacer confluir la agenda de la lucha contra la pobreza con la agenda del desarrollo sostenible discutida bajo el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos en la Conferencia de Río+20. Además, se presenta un “estado del arte” sobre cómo, desde diferentes ámbitos, se proponen propuestas concretas (detalladas en objetivos e indicadores) para integrar el objetivo de reducir la pobreza a través de un desarrollo sostenible. Para finalizar, se analizan algunos temas críticos para la aprobación y puesta en marcha de la agenda 2015, y se esbozan los aspectos específicos en que España podría concentrar sus aportaciones a los propósitos de dicha agenda.

2. IMPLICACIONES DEL DETERIORO MEDIO AMBIENTAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

La existencia de vínculos entre medio ambiente y pobreza no es algo que se haya descubierto recientemente. Ya en la segunda mitad del siglo XX, las consecuencias socioeconómicas de la degradación ambiental comenzaron a incorporarse a la agenda internacional, con resultados diversos. La Conferencia de Estocolmo en 1972 fue la primera cumbre internacional en la que se consideró la necesidad de conservar un medio ambiente sano para poder garantizar las opciones de desarrollo de la población mundial.

A partir de la cumbre de Río (en el año 1992), la preocupación por el deterioro ambiental se ha ido integrando en los discursos políticos aunque con una concreción dispar. Las Convenciones de Naciones Unidas relacionadas con la sostenibilidad ambiental que surgieron de esa cumbre abordan problemáticas que condicionan la vida de millones de personas que dependen de los recursos naturales para vivir. Así, las Convenciones de biodiversidad, desertificación y cambio climático son foros internacionales de discusión y acuerdo sobre el futuro socioeconómico y ambiental del planeta; sin embargo, las decisiones que se toman en el marco de estas Convenciones no han sido adecuadamente incorporadas en la lucha contra la pobreza, y pasan inadvertidas para gran parte de la sociedad¹⁹.

En los últimos 50 años, los seres humanos han transformado los ecosistemas más rápida y extensamente que en ningún otro período de tiempo de la historia humana con el que se pueda comparar. Esta transformación del planeta se ha producido, en gran medida, para resolver rápidamente las demandas crecientes de alimentos, agua dulce, madera, fibra y combustible, aportando considerables beneficios netos para el bienestar humano y el desarrollo económico. Pero no todas las regiones ni todos los grupos de personas se han beneficiado de este proceso -de hecho, a muchos les ha perjudicado-. Además, sólo ahora se están poniendo de manifiesto los verdaderos costes asociados.

Así, en el informe titulado *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*, presentado en el 2005, 1.300 expertos de 95 países advierten que el 60 por ciento de los servicios que proporcionan los ecosistemas para permitir la vida en la Tierra se están degradando o usando de manera no sostenible. Además señalan que las consecuencias de esa degradación pueden empeorar significativamente en los próximos 50 años.

Rockström et al. (2009) en un influyente estudio han identificado y caracterizado nueve procesos esenciales para el funcionamiento del sistema Tierra, determinando lo que han denominado como “límites planetarios”, que conformarían un “espacio operativo seguro para la humanidad”. La conclusión del informe es que ya hemos sobrepasado los umbrales de seguridad para tres de los procesos esenciales evaluados: pérdida de biodiversidad, cambio climático y ciclo del nitrógeno. Por otra parte, cada vez más estudios alertan sobre cómo algunos logros en ODM se pueden revertir en el peor escenario de deterioro ambiental, y cómo los escenarios actuales de deterioro ambiental pueden suponer un retroceso en algunos de los logros de los ODM alcanzados en los últimos años.

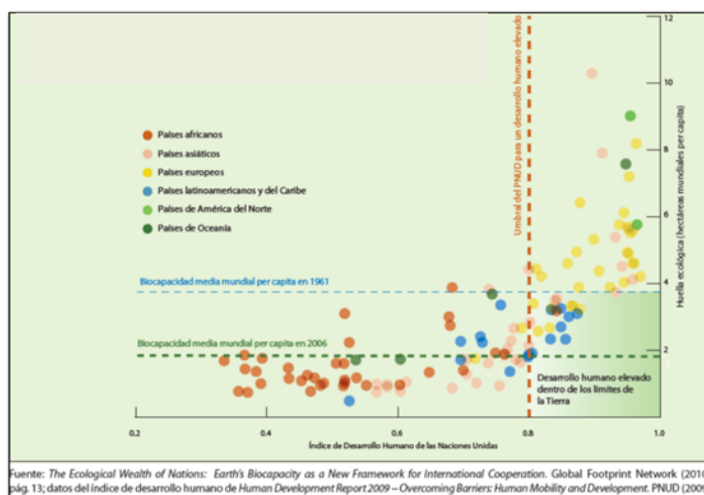
El Informe sobre Desarrollo Humano (2013) – *El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso* – examina el profundo cambio que están experimentando las dinámicas globales, con el rápido ascenso de poderes de los países en desarrollo y la importante implicación de este fenómeno para el desarrollo humano y la degradación medioambiental.

Por tanto, la agenda post-2015 necesita adaptarse a este nuevo mundo que cambia rápidamente, y en el que cada vez existe un mayor acuerdo en el hecho de que el medio ambiente deberá tener un protagonismo mayor en las políticas de lucha contra la pobreza. De esta forma, los nuevos objetivos de desarrollo deben recoger las dos prioridades que quedan reflejadas en el Gráfico 1: la necesidad de mejorar los Índices de Desarrollo Humano (IDH), sin que esto implique una mayor degradación ambiental (representada en el gráfico por el indicador de la Huella Ecológica).

Sin embargo, es importante tener en cuenta que para conseguir un desarrollo más sostenible, la dimensión

¹⁹Para más información sobre las convenciones de Río, qué son y qué implicaciones tienen estos acuerdos, se puede ver la publicación *Un viaje tras la senda de las Convenciones de Río de la Fundación IPADE* (2013).

GRÁFICO 1. PAÍSES EN CONTRACCIÓN Y EN CONVERGENCIA SEGÚN SU IDH Y HUELLA ECOLÓGICA



Fuente: WWF, 2010

ambiental no es la única que debería integrarse de manera más adecuada en la nueva agenda post-2015.

Aunque en el marco de la lucha contra la pobreza muchas veces se asocia el “desarrollo sostenible” con la “sostenibilidad ambiental”, el desarrollo sostenible es un concepto mucho más amplio, que incluye diferentes aproximaciones. La primera vez que apareció el término como tal fue en la Conferencia de Estocolmo 72; aunque no fue hasta 1987, con el Informe Brundtland, donde se definió el concepto como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”. Esta definición se ha ido enriqueciendo con nuevas propuestas. Así, por ejemplo, el premio Nobel de química Paul Crutzen, partiendo de la suposición de que hemos entrado en una nueva era geológica (a la que denomina “antropoceno”), plantea una nueva definición: “el desarrollo que satisface las necesidades del presente salvaguardando el sistema que soporta la vida de la Tierra, del que depende el bienestar de las generaciones presente y futuras” (Steffen et al., 2011).

La concepción más comúnmente aceptada del desarrollo sostenible es el enfoque que se conoce como “Triple Bottom Line”, que propugna el balance entre el desarrollo económico, la sostenibilidad medioambiental y la inclusión social. Sin embargo, existen diferentes opiniones sobre la relación entre estos tres ámbitos, y sobre el peso relativo de cada uno de ellos.

A lo largo de los próximos epígrafes se ampliará el alcance del concepto de desarrollo sostenible para incluir aquellas dimensiones que están adquiriendo relevancia en el debate internacional.

3. CONVENIENCIA DE CONTEMPLAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Los ODM estaban formulados desde la perspectiva de que los países desarrollados canalizarían un esfuerzo financiero y de conocimiento con objeto de remediar en cierta medida las carencias básicas de las poblaciones más desfavorecidas del mundo. La relación entre estos ODM y el desarrollo sostenible aparecía escasamente identificada. Tan sólo el Objetivo 7 hacía referencia al medio ambiente, pero no se aprecia claramente la vinculación entre este objetivo y los restantes en el propósito global de lucha contra la pobreza, ni la inclusión del concepto más amplio de desarrollo sostenible.

A este respecto cabe señalar que, aunque es cierto que, tal y como están definidos en la actualidad, los ODM ya abarcan aspectos sociales, económicos y ambientales del desarrollo, estas tres dimensiones aparecen representadas de una manera desequilibrada y sin fuertes vínculos entre ellas. Como se señala en el estudio del Untask Team. (2013), la mayoría de los objetivos del milenio se centran en la dimensión social del

desarrollo, en particular, los objetivos 2 a 6 y, en gran medida, el objetivo 1, que abarca aspectos como el hambre, la educación, la igualdad de género, la salud materna e infantil y la lucha contra algunas de las principales enfermedades. Estas metas son evidentemente importantes, pero también están profundamente vinculadas con los factores ambientales y económicos, una relación que el marco de los ODM no refleja plenamente. Mientras que algunos vínculos sí que se reconocen, como la importancia del agua potable para la salud, existen otros fundamentales, como los que existen entre la salud y el medio ambiente -la calidad del aire que respiran las personas, por poner sólo un ejemplo- que no son reconocidos explícitamente. Además, el Objetivo 7 omite cuestiones fundamentales para el desarrollo sostenible, tales como la desertificación y la degradación del suelo, la gestión de los recursos naturales y el cambio climático.

El conocimiento y la perspectiva actuales han cambiado drásticamente. Hoy se tiene más claro que el desarrollo económico de la humanidad debería estar condicionado por los requerimientos de conservación y mejora de los ecosistemas que hacen posible, a corto y largo plazo, la vida del ser humano y de las demás especies vivas sobre el planeta.

En su informe de “riesgos globales” correspondiente al año 2013, el *World Economic Forum* señala, en escalas de puntos de 0 a 5, los riesgos más relevantes en cuanto a su “probabilidad” e “impacto”. Varios de estos elementos de riesgo están relacionados directamente con el contenido de este capítulo. El primero de los riesgos, por probabilidad, alude a la “Disparidad severa de ingresos” (4.22 puntos). Es razonable pensar que, en un mundo interconectado globalmente, donde la información relativa a una parte del planeta se conoce casi instantáneamente en cualquier otra parte del mismo, el desarrollo no podrá ser pacífico y sostenible si no disminuyen perceptible y sostenidamente las crecientes inequidades. Sin embargo, las desigualdades han aumentado en tres de cada cuatro países de la OCDE desde la década de los ochenta hasta la actualidad, así como en 3 de cada 5 países en desarrollo (OCDE, 2011). Además, Ravallion (2005) muestra que “cuanto mayor es la desigualdad inicial en un país, menor proporción de las ganancias del crecimiento compartirán los pobres”.

Ahora bien, los puestos 3º y 4º de los elementos de riesgo identificados son, respectivamente, “Crecientes emisiones de gases de efecto invernadero” (3.94) y “Crisis de suministro de agua” (3.85).

En cuanto al riesgo de impacto, el 2º y 5º son, respectivamente, “Crisis de suministro de agua” (3.98) y “Fallo en la adaptación al cambio climático” (3.90). Se aprecia, por una parte, que estos riesgos tienen carácter global, es decir, afectan a países desarrollados y en desarrollo. Por otra parte, el primero de los mencionados (disparidad severa de ingresos) se refiere al foco central de la lucha contra la pobreza, mientras que los tres restantes (gases de efecto invernadero, crisis de suministro de agua y fallo en adaptación al cambio climático) se refieren directamente a aspectos medioambientales y sociales.

Todo lo anteriormente expuesto implica la imperiosa necesidad de hacer sostenible el desarrollo a largo plazo en relación con la vida sobre el planeta, lo cual requiere una revisión en profundidad de los dos ámbitos que configuran la satisfacción de necesidades humanas a escala global: el sistema de generación de demanda de bienes y servicios, y el correspondiente sistema de producción de esos bienes y servicios que se demandan.

El sistema de generación de demanda actual está dominado por el vigente en los países desarrollados, donde las compañías privadas, mediante sus funciones de marketing y de desarrollo de nuevos productos, estimulan la demanda de consumidores con capacidad de pago. El criterio que guía esta demanda es predominantemente el beneficio esperado y no tanto la sostenibilidad ambiental o social. Este sistema ha configurado un “estilo de vida” que es tomado como referente en países en desarrollo, lo que implica incrementar crecientemente la no sostenibilidad del sistema a medida que se van alcanzando nuevas cotas de progreso económico en todo el mundo. Por tanto, resulta inaplazable reorientar hacia la sostenibilidad social y medioambiental los “hábitos y estilos de vida”, así como los correspondientes sistemas de generación de demanda.

El sistema de producción predominante en la actualidad es aquel que comienza con la extracción

de materias de la naturaleza y, en un flujo de sentido único, termina con el uso del producto por el cliente. Es decir, un sistema que se desentiende de lo que ocurre con los productos una vez agotada su vida útil. Afortunadamente, en las últimas décadas se ha ido haciendo cada vez más evidente para los ciudadanos y las autoridades políticas que este sistema de producción es incompatible con el mantenimiento de los principales ecosistemas: tanto más cuanto que el crecimiento viene experimentando una extensión planetaria. Algunos ejemplos de las consecuencias negativas son la intensa contaminación en ciertas ciudades (por ejemplo, por la mala calidad del aire, o por la contaminación en suelos y acuíferos derivados de una inadecuada gestión de los residuos) o el peligro de inundación de costas e islas por la subida del nivel del mar.

Todo ello ha propiciado una creciente presión ciudadana hacia implantar prácticas productivas respetuosas con el medio ambiente y hacia la promulgación de regulaciones cada vez exigentes en lo que concierne, por una parte, al uso del agua, la energía y otros recursos naturales, y, por otra, al tratamiento de los residuos. Progresivamente, se han ido implantando los sistemas preconizados por la “logística inversa” -y la correspondiente aplicación del lema “reducir, reutilizar, reciclar”-, y va tomando relevancia un concepto de sistema de producción alternativo: el denominado “sistema de producción de ciclo cerrado”.

Hasta que este concepto se implante definitivamente en todo el mundo, la realidad presente y previsible en el próximo futuro es que las actividades productivas y los patrones de consumo de los países desarrollados estén contribuyendo negativamente al medio ambiente global y, en particular, al de los países en desarrollo. Las pruebas son múltiples: hay evidencia del fuerte impacto del comercio internacional en la pérdida de biodiversidad, siendo los países más desarrollados (importadores) responsables de una gran parte de la huella de biodiversidad que se produce en países en desarrollo (productores para exportación) (Lenzen et al., 2012).

Como consecuencia de todo lo anterior parece lógico que la lucha contra la pobreza en la agenda post 2015 debería concebirse como una estrategia fuertemente

interrelacionada con la estrategia global hacia un desarrollo sostenible de ámbito planetario. Más allá de la sostenibilidad ambiental, en la lucha contra la pobreza será necesario adoptar hábitos de consumo sostenibles, rediseñar los sistemas de producción, replantear el orden mundial y reestructurar los modelos políticos y socioeconómicos vigentes. Esta estrategia será clave para lograr una confluencia de las agendas del Norte y del Sur, permitiendo que se reconozcan las responsabilidades de los países desarrollados.

Para facilitar este proceso, pueden obtenerse importantes lecciones de los esfuerzos internacionales de negociación entre países ricos y países pobres que, en materia de cambio climático, se han producido en los últimos años. En este sentido, sería conveniente propiciar un nuevo enfoque que estimule la innovación y el cambio tanto tecnológico como de paradigmas (Subramanian y Mattoo, 2012). Así, tal y como señalan Colombia y Guatemala (2013), los objetivos relacionados con cambios en los patrones de consumo y producción, deberían jugar un rol clave en la nueva agenda para lograr la igualdad intra e inter-generacional, necesaria para alcanzar un desarrollo sostenible.

Por otra parte, aunque las agendas de lucha contra la pobreza y desarrollo sostenible contienen múltiples líneas de convergencia, no se puede dejar de reconocer que existen aspectos contradictorios o de fricción entre ellas (Loewe, 2012). Elegir como camino para los próximos años la senda del desarrollo sostenible en su faceta más global, con la inclusión de responsabilidades por parte de los países del Norte y del Sur, pasa por la toma de decisiones políticas que pueden ser impopulares, ya que, en el corto plazo, no beneficiarán a las poblaciones de los países desarrollados. Sin embargo, un cambio estructural en estas dimensiones, y en base al concepto de “desarrollo sostenible”, beneficiaría a largo plazo a toda la población mundial. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el cambio hacia un modelo productivo sostenible puede ser generador de importantes oportunidades de nuevos empleos. Por ejemplo, en Alemania se estima que, en 2006, 2 millones de personas encontraron empleo gracias al crecimiento de sectores “verdes”. El potencial de “empleos verdes” (*green jobs*) en China, en sectores

como las energías limpias, el cuidado de los bosques o la producción industrial más limpia es de 20 millones de nuevos puestos de trabajo para 2020.

4. POSIBILIDADES PARA INTEGRAR OBJETIVOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y OBJETIVOS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Todos los debates sobre el post-2015 incluyen algún tipo de mención a la sostenibilidad. Existen múltiples propuestas desarrolladas desde diferentes organismos sobre cómo se podría incluir el desarrollo sostenible en el marco del post-2015. Como telón de fondo de todas estas propuestas, está una cuestión todavía sin resolver: la complementariedad o convergencia de los ODM y los ODS. Los escenarios propuestos van desde las opciones menos ambiciosas que, basándose en los ODM, proponen la reformulación del ODM 7 para garantizar la sostenibilidad medioambiental, hasta opciones que abogan por nuevos paradigmas de desarrollo. El presente epígrafe pretende servir como recopilatorio de los principales aspectos que se están discutiendo actualmente en el ámbito internacional en relación a “cómo” incluir el desarrollo sostenible en la futura agenda. Es importante tener en cuenta que cualquier repaso de la literatura sobre la agenda post-2015 está sujeto forzosamente en estos momentos a la provisionalidad propia de un proceso abierto, donde continuamente se publican nuevos documentos y propuestas.

A grandes rasgos, podría decirse que las alternativas disponibles para la inclusión del desarrollo sostenible en la nueva agenda dependen del rol que jueguen en ella los denominados Bienes Públicos Globales (BPG). En este contexto, y entre las alternativas que contemplan algún grado de inclusión de los BPG, se pueden identificar tres opciones para llevarla a cabo. La primera actualiza los futuros ODM (a los que se denomina “ODM+” u “ODM 2.0”) con dimensiones que estaban incluidas en la Declaración del Milenio, pero que se quedaron fuera durante el proceso de definición de los ODM (como, por ejemplo, el cambio climático y los derechos humanos). La segunda se basa en esta actualización de los ODM, pero además

incorpora algunos nuevos objetivos basados en lo que se está discutiendo durante el proceso de definición de los ODS (ODM+ODS). Y la tercera opción, es desarrollar nuevos enfoques o paradigmas de desarrollo, basados en una lista de ODS.

A partir de estas tres opciones, en la tabla recogida en el Anexo I se han sintetizado y ordenado algunas de las principales propuestas sobre cómo incluir el desarrollo sostenible en la futura agenda. Es importante resaltar que, en su elaboración se han seleccionado sólo aquellas propuestas que van más allá de la descripción conceptual y llegan a formular una propuesta concreta de objetivos. Tal y como se puede observar en la referida tabla, un elemento común entre las propuestas de inclusión del desarrollo sostenible en la agenda post 2015, es la necesidad de tener en cuenta los patrones de consumo y producción. De hecho, existen algunas propuestas (como la de Scott y Shepard, 2011), en las que los nuevos objetivos se plantean como unos “Objetivos de Consumo Sostenible”. Otras (como la de Griggs et al., 2013), incorporan las cuestiones sobre producción y consumo en muchos de sus objetivos. Además, otro concepto que, sin estar presente en los ODM, aparece de manera directa o indirecta en casi todas las nuevas propuestas es el de resiliencia.

5. LA AGENDA POST-2015 Y EL PROCESO DE DECISIÓN

Como se ha señalado en el epígrafe 4, las agendas post-2015 de lucha contra la pobreza y de desarrollo sostenible deberían estar fuertemente interrelacionadas, aunque el modo de establecer esa relación admite, como se ha visto, distintas opciones. Tan importante como la consideración de las alternativas, es el diseño de un proceso para aprobarlas e implementarlas que sea realista y factible. Así, las perspectivas actuales sobre la mayor o menor dificultad asociada a cada uno de los procesos de decisión asociados a ODM y ODS, introduce elementos adicionales para concretar o matizar las referidas alternativas.

A este respecto, cabe esperar que el proceso de adopción de un batería consensuada de ODS sea notoriamente más complejo y lento que el proceso correspondiente a los ODM. Por ello, se considera que un enfoque pragmático podría estar basado en las siguientes consideraciones:

- a) sería razonable esperar que en 2030 los ODM fueran totalmente compatibles con los ODS e incluso que fueran parte integrante de los mismos, tal como lo enfoca el Informe del Panel de Alto Nivel comisionado por el Secretario General de Naciones Unidas (UN, 2013);
- b) a día de hoy es presumible que un acuerdo sobre ODM-2030 fuera más sencillo y rápido de alcanzar que un acuerdo sobre ODS-2030;
- c) es preferible tener un acuerdo en 2015 sobre lo “posible” (ODM-2030) que arriesgar a no tenerlo sobre lo “deseable” (ODS-2030);
- d) en consecuencia, se propone priorizar los esfuerzos sobre una alternativa como la segunda (ODM+ODS) incorporando en los ODM-2030 aquellos objetivos de los ODS que se consideren “críticos” para la lucha contra la pobreza y que, con alta probabilidad,

formarán parte en su momento de los ODS-2030;

- e) con el objetivo de potenciar la lucha contra la pobreza, se propone introducir en todos los textos que acompañen a la adopción e implementación de los ODM-2030 la mención de que se tratará de priorizar las actuaciones y los recursos de doble propósito: desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza.

En este sentido, se han seleccionado los aspectos que se consideran “críticos” o umbrales mínimos que se deberían incorporar indefectiblemente en la nueva agenda. Para ello, se han analizado los límites planetarios (definidos por Rockström et al., 2009) bajo cuatro criterios: i) impacto ambiental (en base a lo propuesto por Rockström, J. Sachs, J., 2013); ii) impacto sobre la pobreza (basado en lo propuesto por OXFAM, 2012); iii) existencia de consenso internacional y; iv) evidencias científicas al respecto. En base a estos criterios, y tal y como se recoge en la Cuadro 1, se sugiere que los límites planetarios que tengan un nivel de superación mayor, generen más impactos sobre la pobreza, conciten un mayor consenso y estén sustentados por sólidas evidencias científicas, sean considerados como “críticos” o “irrenunciables” en la futura agenda.

CUADRO 1. SELECCIÓN DE PROBLEMAS AMBIENTALES

LÍMITES PLANETARIOS	IMPACTO AMBIENTAL	IMPACTO POBREZA	CONSENSO	EVIDENCIA
1. Cambio Climático			CMNUCC	Amplia
2. Pérdida biodiversidad			CDB	Incompleta
3. Ciclos biogeoquímicos	(nitrógeno)		Sólo regionales	Limitada
4. Uso agua dulce			CEPE (Convenio del Agua)	Incompleta y fragmentada
5. Cambio suelos			UNCCD	Amplia
6. Acidificación océanos			No existe	S. Procesos
7. Agotam. capa ozono			Prot. Montreal	Amplia
8. Contaminación química	Sin cuantificar		Específicos y sin suf. cobertura	Disparidad de evidencias al existir problemas diversos
9. Aerosoles	Sin cuantificar		Guía OMS + regionales	Amplia

Nota: la correspondencia de colores es la siguiente:

Alto	Medio	Bajo	Sin cuantificar
------	-------	------	-----------------

Según este análisis, los límites críticos para la sostenibilidad del planeta son: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los cambios en los usos de los suelos, el impacto de los aerosoles atmosféricos y el agotamiento de la capa de ozono. Por tanto, la Agenda post-2015 debería de manera directa o indirecta incluir propuestas para hacerlos frente. Algunas primeras indicaciones al respecto son:

- a) Lucha contra el cambio climático: fundamentalmente a través de un modelo energético bajo en carbono e iniciativas de adaptación.
- b) Lucha contra la pérdida de biodiversidad: como mínimo, incorporando el análisis en las intervenciones de gran escala.
- c) Evitar cambios de uso del suelo sin análisis de impactos
- d) Reducción de la exposición a aerosoles atmosféricos: fundamentalmente a través de la mejora en el uso de la biomasa y en la calidad del aire en zonas urbanas.

En el epígrafe 8 se presentará una propuesta más detallada sobre los posibles aspectos a tener en cuenta para la inclusión de estos límites críticos en la Agenda post-2015.

6. LA AGENDA POST-2015 Y EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN

Sea cual fuere la concreción que finalmente adopte tras el correspondiente proceso de decisión, la Agenda Post-2015, los instrumentos que se diseñen para asegurar la consecución de los objetivos fijados deberán ser acordes con la magnitud de la tarea. En este epígrafe se presenta un primer esbozo sobre qué lineamientos generales podrían seguir estos instrumentos de gestión. En primer lugar, hay que observar que se tratarán de objetivos a alcanzar por la actuación coordinada de múltiples actores: gobiernos nacionales y locales, instituciones y agencias internacionales, empresas, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil. No puede

pensarse, por tanto, en un diseño de órganos convencionales de gestión, sino en una organización o estructura de gestión *ad hoc*, apropiada para asegurar el éxito de lo que se persigue, y compatible con la autonomía propia de la diversidad de actores implicados.

Algunos rasgos específicos de esta organización o estructura de gestión serían:

- El órgano clave de dicha estructura de gestión podría ser un Consejo que estuviese integrado por un conjunto de personas de reconocido prestigio e independencia de criterio, nombradas para la tarea por el Secretario General de la ONU, al cual reportarían.
- Este órgano contaría con los recursos humanos y financieros necesarios para desarrollar su cometido.
- La primera función de este Consejo sería la difusión en todo el mundo de la nueva visión que los ODM y los ODS suponen para la vida del ser humano sobre el planeta, así como la recogida de información sobre las preocupaciones concretas de la población mundial sobre estos temas.
- La principal función técnica del Consejo sería elaborar informes periódicos sobre el avance en la consecución de los objetivos, diagnosticar las causas de eventuales retrasos y formular evaluaciones dirigidas a los diferentes actores implicados acerca de la idoneidad de las políticas puestas en marcha, así como recomendaciones sobre cambios en las mismas.
- El Consejo, a la vista de los cambios habidos en el contexto mundial, formularía, cuando lo considerara oportuno, propuestas de revisión de los objetivos acordados en 2015 con objeto de facilitar su actualización.
- Una función instrumental, pero no menos importante, sería promover investigaciones sobre temas relacionados: información relevante, modos de obtener dicha información, experiencias prácticas en la aplicación de políticas e instrumentos en diferentes contextos, etc.

- En el diseño de la estructura de gestión que se propone se prestará especial atención a no duplicar capacidades previamente existentes. Esto implica promover la cooperación en red con organizaciones tales como el PNUD (que cuenta con cinco oficinas regionales y presencia en 177 países), el World Business Council for Sustainable Development, el World Economic Forum, etc.

Sería deseable que, si como parece actualmente más probable, se alcanzara antes un acuerdo sobre la Agenda post-2015 que sobre la Agenda ODS-2030, el diseño y la implantación de la estructura de gestión que se propone tuviera en cuenta su fácil adaptación para integrar en el momento oportuno la tarea análoga correspondiente a los ODS.

7. OBJETIVOS, METAS E INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA AGENDA POST-2015 Y POSIBLES APORTACIONES DE ESPAÑA AL PROCESO

Para poder presentar una propuesta ilustrativa y detallada lo más cercana a la realidad posible sobre cómo el desarrollo sostenible podría incorporarse en la Agenda post-2015 (en un momento en el que dicha Agenda no está todavía consensuada), en el presente epígrafe se han tomado como punto de partida los objetivos e indicadores propuestos en el *“Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda”*. El Panel de Expertos de Alto Nivel, fue creado en el marco del Proceso de Consultas Post-2015 emprendido por Naciones Unidas, y aunque es imposible saber ahora si sus recomendaciones serán finalmente tomadas en cuenta en los nuevos ODM, sí que nos sirven para presentar una visión de conjunto de lo que está siendo discutido.

Siguiendo el razonamiento expuesto en el epígrafe anterior, como alternativa potencialmente factible para la incorporación del desarrollo sostenible en la lucha contra la pobreza, en el anexo II se hace una primera propuesta sobre la forma en la que se podrían incorporar los temas ambientales en la definición concreta de objetivos de desarrollo

sostenible del *“Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda”*. Esta propuesta debe ser ampliada y reflexionada con otros actores para mejorarla e incorporar, también, criterios económicos y sociales que permitieran una integración del DS más completa que lo asociado a aspectos puramente ambientales.

Conscientes de la nueva realidad en el entorno internacional y de la drástica reducción de fondos de los últimos tiempos, el papel de España en este ámbito debe concentrarse en actuaciones acotadas que contribuyan, eficazmente, al desarrollo sostenible. Para ello, se deben buscar aliados estratégicos entre los países del Norte y del Sur, para proponer objetivos alineados con las consideraciones que se han expuesto en los epígrafes anteriores. Adicionalmente, España puede aprovechar el liderazgo mundial de algunos sectores a través de los cuales puede promover un nuevo desarrollo más sostenible como, por ejemplo, los sectores de energías renovables, infraestructuras de agua y saneamiento, o agroindustria. En este sentido, se propone crear unas mesas de concertación sectorial que reúnan a las principales empresas de cada sector donde se puedan plantear estrategias para promover un desarrollo sostenible mundial, a la vez que potenciar el empleo en nuestro país. Sin embargo, no se debe olvidar que estas mesas adolecerían de coherencia si no van acompañadas de una crítica real al modelo actual, con propuestas concretas de avance, para evitar un crecimiento insostenible en España o en el resto de los países desarrollados.

Por otra parte, convendría impulsar la exploración e implantación de nuevos modelos de negocio y de alianzas público-privadas, así como apoyar iniciativas en el ámbito de la Responsabilidad Social Empresarial, que realmente sirvan como ejemplo para incorporar al sector privado a la lucha contra la pobreza y al desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- Aryeetey, E., Esty, D., Feulner, E., Geiger, T., Kaufmann, D., Kraemer, A., & Suzman, M. (2012). Getting to Zero: finishing the job the MDGs started. In Global Agenda Council, World Economic Forum, April. Disponible en: <http://johnmcarthur.com/wp-content/uploads/2012/03/Getting-to-Zero-Final-Draft-PDF.pdf>.
- Boltz, F., Turner, W. Wugt Larsen, F, Scholz, I. and Guarin, A. (2013) 'Post 2015: Reconsidering Sustainable Development Goals: Is the Environment Merely a Dimension?', *DIE Briefing Paper 4/2013*. Bonn: DIE
- Bergh, Gina (2012), "Tracking proposals on future development goals" en <http://post2015.org/2013/01/08/tracking-proposals-on-on-future-development-goals/>.
- CDKN/ODI (2013) "Drivers and challenges for climate compatible development". http://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/02/CDKN_Working_Paper-Climate-Compatible_Development_final.pdfdrivers
- CIGI/KDI (2012), *Post-2015 Development Agenda: Goals, Targets and Indicators. Special Report*. The Centre for International Governance Innovation and the Korea Development Institute, Ontario.
- Colombia (2012). <http://www.eurongos.org/Files/HTML/EuroNGOs/SONGs%20II/Gallery%20walk%20posters-%20B2015.pdf>
- Colombia and Guatemala (2013). Insights on the Post-2015 Process & the SDGs. Disponible en: <http://www.eurongos.org/Files/HTML/EuroNGOs/SONGs%20II/Gallery%20walk%20posters-%20B2015.pdf>
- ECDPM (2012), "European Commission Public Consultation: Towards a post-2015 development framework", Written contribution by the European Centre for Development Policy Management, septiembre.
- European Report on Development (2013) *Post 2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, Overseas Development Institute (ODI), German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Brussels: 2013.
- Fundación IPADE (2011). *Cuatro grandes retos, una solución global: Biodiversidad, cambio climático, desertificación y lucha contra la pobreza*. González, J.A. y Santos, I. (editores). Fundación IPADE y Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo– AECID, Madrid.
- Griggs, D., Stafford-Smith, M., Gaffney, O., Rockström, J., Öhman, M. C., Shyamsundar, P., & Noble, I. (2013). Sustainable development goals for people and planet. *Nature*, 495, 205-207.
- Karver, J., Kenny, C., & Sumner, A. (2012). MDGs 2.0: What Goals, Targets, and Timeframe?. *IDS Working Papers*, 2012(398), 1-57. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2040-0209.2012.00398.x/pdf>
- Kenny, C., & Sumner, A. (2011). More money or more development: what have the MDGs achieved?. *Center for Global Development Working paper*, (278).
- Kothari A. (2013). Development and Ecological Sustainability in India: Possibilities for the Post-2015 Framework. *Oxfam India Working Paper Series*. March.
- Lenzen et al. (2012). International Trade Drives Biodiversity Threats in Developing Nations. *Nature*, vol. 486, pp 109-112.
- Loewe, M. (2012): 'Post 2015: How to Reconcile the Millennium Development Goals (MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs)?', *DIE Briefing Paper 18/2012*. Bonn: DIE
- Melamed, C. (2011). After 2015: progress and challenges for development. *Background Note Overseas Development Institute*. March, 2011. Disponible en:

OCDE (2011). *Divided We Stand. Why Inequalities Keeps Rising*.

Olivié I., Domínguez R., 2013. Elementos para el posicionamiento de España en la construcción de la agenda de desarrollo global. Informe Elcano nº 14. Borrador, Abril de 2013.

OXFAM (2012). Un espacio seguro y justo para la humanidad ¿PODEMOS VIVIR DENTRO DEL DONUT?. Oxfam Internacional Febrero de 2012. Disponible en:

[http://www.manosunidas-online.org/redes/documentos_publicos/DesarrolloSostenible/OXFAM-Un-espacio-seguro-y-justo-para-la-humanidad-\(Feb-2012\).pdf](http://www.manosunidas-online.org/redes/documentos_publicos/DesarrolloSostenible/OXFAM-Un-espacio-seguro-y-justo-para-la-humanidad-(Feb-2012).pdf)

Pérez Foguet, A., Morales Lobo, M., & Saz Carranza, A. (2005). Introducción a la cooperación al desarrollo para las ingenierías: una propuesta para el estudio.

PNUD, 2013. “*El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Ravallion, M. (2005), *Inequality is Bad for the Poor*, World Bank Policy Research Working Paper, 3677.

Rockström, J. et al. 2009. A safe operating space for humanity. *Nature* 461: 472-475.

Rockström, J. and Sachs, J. (2013) ‘Sustainable Development and Planetary Boundaries’, Background paper for the High-Level Panel of Eminent Persons on the post-2015 Development Agenda.

Sachs J.D. (2012). From Millenium Development Goals to Sustainable Development Goals. *Lancet* 2012; Vol 379; 2206-11.

Save the Children (2012), *Ending Poverty in Our Generation*. Save the Children’s vision for a post-2015 framework. Save the Children Fund.

Schutz et al. (2013). *Human Prosperity Requires Global Sustainability*. Stockholm Resilience Centre. Stockholm University

Scott L. and Sheperd A. (2011). Climate change as part of the post-2015 development agenda. Overseas Development Institute. *Background Paper* July 2011.

Steffen, W. et al (2011). The Anthropocene: From Global Change to Planetary Stewardship. *Ambio* 40, 739-761.

Subramanian, A., y Mattoo, A. (2012). *Greenprint: A New Approach to Cooperation on Climate Change*. Center for Global Development.

UN (2012), *The Millennium Development Goals Report 2012*. United Nations.

UN (2013). The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. United Nations.

UN System Task Team (2012) ‘*Building on the MDGs to bring sustainable development to the post-2015 development agenda*’. UN System Task Team on the post-2015 UN Development Agenda Thematic Think Piece. New York: UN.

World Economic Forum (2013). *Global Risks 2013*, Eighth edition

WWF (2010). *Living Planet Report, 2010*. Biodiversity, Biocapacity and Development. Accesible en:

<http://www.footprintnetwork.org/press/LPR2010.pdf>

ANEXO I

COBERTURA TEMÁTICA	PROPUESTA	PARSIMONIA	OBJETIVOS	PROPONENTE
ODM +	ODM 2.0: Mejorar ODM 7 a través de un nuevo objetivo basado en sostenibilidad ambiental. La principal innovación es que añade indicadores construidos a partir de otros que ya se miden en el marco de las convenciones ambientales (biodiversidad, cambio climático y desertificación)	8	Un objetivo Desarrollo Sostenible para el que se proponen los indicadores de: i) cobertura forestal como % del total y ii) uso de energía alternativa como % del total.	The Center for Global Development
	Definir dos bloques de objetivos que deberán ser cumplidos para 2013: i) 6 "objetivos principales" enfocados en pobreza, hambre, salud, educación, protección contra la violencia y gobernanza; y ii) 4 "objetivos complementarios" enfocados principalmente en la sostenibilidad ambiental que apoyarán la consecución de los objetivos principales.	10	"Objetivos complementarios": - Objetivo 7: Para el 2030 se establecerán alianzas efectivas para el desarrollo. - Objetivo 8: Para el 2013 se construirán sociedades resilientes a los desastres. - Objetivo 9: Para el 2013 se asegurará un ambiente sostenible, saludable y resiliente. - Objetivo 10: Para el 2013 se distribuirá energía sostenible.	Save the Children
ODM+ ODS	Dividir la agenda post-2015 en dos agendas "separadas pero que se refuerzan mutuamente"; una para concentrarse en el los objetivos de desarrollo humano (a los que considera objetivos finales, y la otra enfocada en los bienes públicos globales (a los que considera objetivos instrumentales para conseguir los objetivos finales).	15 (8 +7)	- Agenda 1 (Objetivos de desarrollo humano): 1. Reducción de la pobreza de ingresos; 2. Seguridad alimentaria; 3. Educación; 4. Salud y planificación familiar; 5. Infraestructura; 6. Medio Ambiente; 7. Resiliencia; 8. Buena gobernanza. - Agenda 2 (Objetivos para la provisión de BPG): 1. Hacer frente al cambio climático; 2. Gestión conjunta mundial de los océanos, la atmósfera, el espacio, las regiones polares, y los recursos de agua dulce; 3. Contención de enfermedades infecciosas; 4. Mejora de la estabilidad de los mercados financieros; 5. Creación de un sistema de comercio mundial abierto, basado en normas y equitativo; 6. Freno al terrorismo internacional; 7. Desarme de las minas antipersonal y las armas de destrucción masiva.	German Development Institute- Markus Loewe
	Bellagio Goals: Seguir los principios fijados en la Declaración del Milenio y los resultados de Río + 20. Todos los objetivos son multidimensionales e intersectoriales. Estos objetivos pretenden recoger el proceso y no sólo los resultados.	11	- 01. Crecimiento económico inclusivo para modos de vida dignos. - 02. Comida y agua suficientes para una vida activa. - 03. Educación y habilidades apropiadas para garantizar la plena participación en sociedad. - 04. Buena salud para el mejor desarrollo físico, mental y social posible. - 05. Seguridad que garantice la protección contra la violencia. - 06. Igualdad de género. - 07. Comunidades y naciones resilientes para reducir el impacto de desastres naturales y riesgos tecnológicos. - 08. Infraestructuras de calidad para el acceso a energía, transporte y comunicación. - 09. Empoderar a las personas para que entiendan sus derechos civiles y políticos. - 010. Manejo sostenible de la biosfera. - 011. Gobernanza global y leyes equitativas.	The Center for International Governance Innovation
	Se basa en 10 principios que engloban la sostenibilidad medioambiental, la seguridad y la equidad socioeconómica. Los objetivos propuestos emanan de dividir el actual ODM 7, o de conectar este ODM 7 con los otros objetivos al mismo tiempo que se incorporan los objetivos y acciones acordados por los países en los acuerdos globales (incluyendo la Conferencia de Río+20). Los indicadores se desarrollan completamente y están adaptados a India.	7	- 01. La integridad de los ecosistemas naturales, las poblaciones silvestres y la biodiversidad, debe protegerse mediante la reducción, y eventual eliminación, de la pérdida de recursos y de biodiversidad y a través de la regeneración de los ecosistemas y las poblaciones degradadas regeneración. - 02. Todo el mundo debe tener acceso a recursos seguros y adecuados para cubrir sus necesidades básicas, de manera ecológicamente sostenible y culturalmente apropiada. - 03. Todas las familias y comunidades deben tener acceso a modos de vida dignos que sean ecológicamente sostenibles y culturalmente apropiados. - 04. Toda la producción y consumo debe ser ecológicamente sostenible y socio-económicamente equitativa. - 05. Todo desarrollo de infraestructuras debe ser ecológicamente sostenible y socio-económicamente equitativo. - 06. Los sectores de servicio y bienestar deben integrar los principios y prácticas de la sostenibilidad ecológica. - 07. Los marcos macro de la economía y la política deben estar orientados a la sostenibilidad ecológica, la seguridad humana y la equidad socio-económica.	Oxfam India – Ashish Kothari
	Desarrollar un nuevo marco analítico basado en combinar una versión actualizada de los ODM con en el concepto de las "fronteras planetarias".	6	- 01. Impulsar vidas y medios de vida. Erradicar la pobreza y mejorar el bienestar a través del acceso a la educación, el empleo y la información, mejorar la salud y la vivienda, y la reducción de la desigualdad mientras se mueve hacia el consumo y la producción sostenibles. - 02. Seguridad alimentaria sostenible. Acabar con el hambre y alcanzar la seguridad alimentaria a largo plazo - incluyendo una mejor nutrición - a través de sistemas sostenibles de producción, distribución y consumo. - 03. Seguridad hídrica sostenible. Lograr el acceso universal al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, y garantizar una asignación eficiente a través de la gestión integrada de los recursos hídricos. - 04. Energía limpia universal. Mejorar el acceso universal y asequible a la energía limpia que reduzca al mínimo la contaminación local y el impacto en la salud y que contribuya a la mitigación del calentamiento global. - 05. Ecosistemas sanos y productivos. Mantener la biodiversidad y los ecosistemas a través de una mejor gestión, valoración, medición, conservación y restauración. - 06. Gobernanza para sociedades sostenibles. Transformar la gobernanza y las instituciones a todos los niveles para hacer frente a los otros cinco objetivos.	David Griggs and colleagues

ANEXO I

COBERTURA TEMÁTICA	PROPUESTA	PARSIMONIA	OBJETIVOS	PROPONENTE
ODS	Propone organizar los objetivos en torno a las tres grandes dimensiones del desarrollo sostenible (desarrollo económico, sostenibilidad medioambiental e inclusión social); a los que añade una cuarta "condición" necesaria para alcanzar lo anterior: buena gobernanza a todos los niveles, local, nacional, regional y global.	4	<ul style="list-style-type: none"> - 01. Para el 2030, si no antes, todos los habitantes del mundo tendrán acceso a agua y saneamiento seguros y sostenible, nutrición adecuada, servicios de atención primaria de salud e infraestructuras básicas (como electricidad). - 02. De 2015 a 2030, todas las naciones adoptarán estrategias económicas basadas en tecnologías sostenibles, incentivos de mercado apropiados y la responsabilidad individual. - 03. Cada país promoverá el bienestar y las capacidades de todos sus ciudadanos, permitiendo a todos los ciudadanos alcanzar su potencial, con independencia de clase, género, el origen étnico, la religión o la raza. Cada país s monitoreará el bienestar de sus ciudadanos con mediciones mejoradas e informes de satisfacción con la vida. - 04. Gobiernos a todos los niveles cooperarán para promocionar el desarrollo sostenible. 	The Earth Institute- Jeffrey Sachs
	Desarrollar un enfoque holístico basado en las tres dimensiones del desarrollo sostenible, más una cuarta dimensión enfocada en paz y seguridad.	4	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo social inclusivo - Desarrollo económico inclusivo - Sostenibilidad ambiental - Paz y seguridad 	European Centre for Development Policy Management
	Definir los objetivos en base a la Agenda 21 dado que ya hace un mapeo de los requisitos para alcanzar el desarrollo sostenible. Además, se evitaría reabrir debates, dado que la Agenda 21 no necesitaría ser renegociada.	8	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad alimentaria: producción, acceso y nutrición - Manejo integrado del agua para un crecimiento sostenible - Energía para un desarrollo sostenible - Ciudades sostenibles y resilientes - Océanos saludables y productivos - Mejorar la capacidad de los sistemas naturales para garantizar el bienestar humano - Mejorar la eficiencia y la sostenibilidad en el uso de recursos - Mejorar el empleo y la seguridad de los modos de vida 	Gobierno Colombiano
	Objetivos de Consumo del Milenio (Millenium Consumption Goals): Este nuevo marco conceptual enfocado en el "Consumo" busca proporcionar objetivos de consumo diseñados para motivar un consumo sostenible como base para alcanzar un desarrollo humano sostenible.	8	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir la emisión de gases de efecto invernadero - Disminuir los costes medioambientales de producción de alimentación - Mejorar la conciliación (equilibrio entre vida y trabajo) - Reformar el sistema financiero - Garantizar el acceso a salud - Reducir el área de espacio de vida per cápita en un 25% - Disminuir a la mitad el consumo de agua - Reducir la generación de residuos 	Munasinghe Institute for Development (MIND)

Nota: Propuesta se refiere a cómo se plantea la inclusión del desarrollo sostenible, o de alguna de sus tres dimensiones, en la cada una de las propuestas para la nueva agenda Post-2015. Parsimonia refleja el número total de objetivos propuestos. Objetivos desarrolla únicamente aquellos objetivos de cada propuesta directamente planteados en el marco del desarrollo sostenible.

Fuentes: elaboración propia a partir de Berg (2013); Karver et al. (2012); Save the Children (2012); CIGI/KDI (2012); Kothari (2013); Griggs et al. (2013); Sachs (2012); ECDPM (2012); Colombia (2012); and Scott and Shepherd (2011).

ANEXO II

OBJETIVO	META	CONTENIDO	INCLUSIÓN ASPECTO AMBIENTAL
1. End Poverty	1a.	Bring the number of people living on less than \$1.25 a day to zero and reduce by x% the share of people living below their country's 2015 national poverty line	Ensure sustainable livelihoods
	1b.	Increase by x% the share of women and men, communities, and businesses with secure rights to land, property, and other assets	Ensure that these rights are maintained when any land use change is produced
	1c.	Cover x% of people who are poor and vulnerable with social protection systems	Ensure that the social protection covers any damage from climate change (mainly extreme events and natural disasters)
	1d.	Build resilience and reduce deaths from natural disasters by x%	Already included
2. EmpowerGirls and Women and Achieve Gender Equality	2a.	Prevent and eliminate all forms of violence against girls and women	-
	2b.	End child marriage	-
	2c.	Ensure equal right of women to own and inherit property, sign a contract, register a business and open a bank account	Ensure women access to land and natural resources to guarantee their opportunities to access productive assets
	2d.	Eliminate discrimination against women in political, economic, and public life	Ensure the role of women in environmental decision making processes
3. Provide Quality Education and Lifelong Learning	3a.	Increase by x% the proportion of children able to access and complete pre-primary education	Reduce woman exposure to poor indoor air quality
	3b.	Ensure every child, regardless of circumstance, completes primary education able to read, write and count well enough to meet minimum learning standards	Include environmental aspects on learning objectives
	3c.	Ensure every child, regardless of circumstance, has access to lower secondary education and increase the proportion of adolescents who achieve recognised and measurable learning outcomes to x%	Reduce the amount of time spent by children on basic survival activities (such as gathering firewood, fetching water and cooking)
	3d.	Increase the number of young and adult women and men with the skills, including technical and vocational, needed for work by x%	Reduce the amount of time spent by women on basic survival activities (such as gathering firewood, fetching water and cooking)
4. Ensure Healthy Lives	4a.	End preventable infant and under-5 deaths	Reduce infant exposure to poor indoor air quality
	4b.	Increase by x% the proportion of children, adolescents, at-risk adults and older people that are fully vaccinated	-
	4c.	Decrease the maternal mortality ratio to no more than x per 100,000	Take into consideration the damage to health of women by indoor air pollution or carrying heavy loads of water and firewood can cause women to be less fit for childbirth and have a higher risk of complications during pregnancy
	4d.	Ensure universal sexual and reproductive health and rights	-
	4e.	Reduce the burden of disease from HIV/AIDS, tuberculosis, malaria, neglected tropical diseases and priority non-communicable diseases	<p>Include a reduction of disease from "smoke from biomass" (remaining as the 2nd disease cause according to WHO)</p> <p>To take into consideration: i) Malaria, annual killer of an estimated 1 million children under age five, may be exacerbated as a result of deforestation, loss of biodiversity and poor water management; ii) Up to a quarter of the burden of disease worldwide is linked to environmental factors—primarily polluted air and water, lack of sanitation and vector-borne diseases; measures to prevent damage to health from environmental causes are as important, and often more cost-effective, than treatment of the resulting illnesses; iii) Environmental risks, such as natural disasters, floods, droughts and the effects of ongoing climate change, affect people's health and can be life threatening</p>

ANEXO II

OBJETIVO	META	CONTENIDO	INCLUSIÓN ASPECTO AMBIENTAL
5. Ensure Food Security and Good Nutrition	5a.	End hunger and protect the right of everyone to have access to sufficient, safe, affordable, and nutritious food	With sustainable production patterns (terracing; intercropping; more efficient use of fertilizer; more efficient irrigation and rainwater harvesting; improved storage and transportation
	5b.	Reduce stunting by x%, wasting by y%, and anemia by z% for all children under five	-
	5c.	Increase agricultural productivity by x%, with a focus on sustainably increasing smallholder yields and access to irrigation	(With similar caveats than those from 5a)
	5d.	Adopt sustainable agricultural, ocean and freshwater fishery practices and rebuild designated fish stocks to sustainable levels	Already included
	5e.	Reduce postharvest loss and food waste by x%	-
6. Achieve Universal Access to Water and Sanitation	6a.	Provide universal access to safe drinking water at home, and in schools, health centres, and refugee camps	"Safe" should include non-polluted water (e.g. from non-appropriate waste management or agrochemical losses)
	6b.	End open defecation and ensure universal access to sanitation at school and work, and increase access to sanitation at home by x%	Appropriate sanitation systems (monitoring watercourses parameters) coherent with 6d.
	6c.	Bring freshwater withdrawals in line with supply and increase water efficiency in agriculture by x%, industry by y% and urban areas by z%	Already included
	6d.	Recycle or treat all municipal and industrial wastewater prior to discharge	Already included
7. Secure Sustainable Energy	7a.	Double the share of renewable energy in the global energy mix	Already included
	7b.	Ensure universal access to modern energy services	Promoting renewable energies to avoid fossil fuel technological trap for potential consumption increases
	7c.	Double the global rate of improvement in energy efficiency in buildings, industry, agriculture and transport	Already included
	7d.	Phase out inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption	Moratorium to fossil fuel technologies
8. Create Jobs, Sustainable Livelihoods, and Equitable Growth	8a.	Increase the number of good and decent jobs and livelihoods by x	Promoting "green jobs"
	8b.	Decrease the number of young people not in education, employment or training by x%	-
	8c.	Strengthen productive capacity by providing universal access to financial services and infrastructure such as transportation and ICT	Incorporating environmental training (resource use, waste management, energy consumption, emissions, etc.)
	8d.	Increase new start-ups by x and value added from new products by y through creating an enabling business environment and boosting entrepreneurship	Promoting "green business" and "green products"
9. Manage Natural Resource Assets Sustainably	9a.	Publish and use economic, social and environmental accounts in all governments and major companies	Already included (only specific communication on this)
	9b.	Increase consideration of sustainability in x% of government procurements	Already included (although some technical instructions to consider sustainability should be published). Promote sustainable consumption via legislation and incentives
	9c.	Safeguard ecosystems, species and genetic diversity	Already included
	9d.	Reduce deforestation by x% and increase reforestation by y%	Already included
	9e.	Improve soil quality, reduce soil erosion by x tonnes and combat desertification	Already included

ANEXO II

OBJETIVO	META	CONTENIDO	INCLUSIÓN ASPECTO AMBIENTAL
10. Ensure Good Governance and Effective Institutions	10a.	Provide free and universal legal identity, such as birth registrations	-
	10b.	Ensure people enjoy freedom of speech, association, peaceful protest and access to independent media and information	Guarantee sufficient environmental information
	10c.	Increase public participation in political processes and civic engagement at all levels	-
	10d.	Guarantee the public's right to information and access to government data	Including environmental data at all levels
	10e.	Reduce bribery and corruption and ensure officials can be held accountable	Estimate environmental impacts / externalities
11. Ensure Stable and Peaceful Societies	11a.	Reduce violent deaths per 100,000 by x and eliminate all forms of violence against children	-
	11b.	Ensure justice institutions are accessible, independent, well-resourced and respect due-process rights	Incorporate environmental legislation
	11c.	Stem the external stressors that lead to conflict, including those related to organised crime	Incorporate tensions or conflicts over natural resources
	11d.	Enhance the capacity, professionalism and accountability of the security forces, police and judiciary	-
12. Create a Global Enabling Environment and Catalyse Long-Term Finance	12a.	Support an open, fair and development-friendly trading system, substantially reducing trade-distorting measures, including agricultural subsidies, while improving market access of developing country products	Include transport externalities
	12b.	Implement reforms to ensure stability of the global financial system and encourage stable, long-term private foreign investment	Promote investment on sustainable companies
	12c.	Hold the increase in global average temperature below 2 C above pre-industrial levels, in line with international agreements	Use both technical (production) and non-technical (consumption) measures
	12d.	Developed countries that have not done so to make concrete efforts towards the target of 0.7% of gross national product (GNP) as official development assistance to developing countries and 0.15 to 0.20% of GNP of developed countries to least developed countries; other countries should move toward voluntary targets for complementary financial assistance	Include environmental assessments for ODA projects
	12e.	Reduce illicit flows and tax evasion and increase stolen-asset recovery by \$x	-
	12f.	Promote collaboration on and access to science, technology, innovation, and development data	To take into consideration environmental aspects

CAPÍTULO 4:

LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES EN LA AGENDA DEL DESARROLLO POST-2015

José María Larrú
Universidad CEU San Pablo y CECOD

1. INTRODUCCIÓN

Reducir la pobreza extrema a la mitad entre 1990 y 2015 fue quizá el objetivo de desarrollo del milenio más importante, conocido y aglutinador. Según las estimaciones de Chen y Ravallion (2012a) este objetivo se habría logrado en 2010, aunque aún perduran 1.280 millones de personas con un consumo inferior a los 1,25 dólares al día, el 22% de la población de los países en desarrollo.

Por otra parte, si bien la Declaración del Milenio que impulsó los Objetivos de Desarrollo (ODM) se hizo eco de la importancia de la desigualdad, ésta no fue incluida ni como objetivo específico ni de forma transversal, quedando por tanto poco visible. Sin embargo, ante el aumento de las desigualdades globales y el reconocimiento de que los grupos más vulnerables y excluidos podrían quedar fuera del seguimiento de los indicadores de los objetivos si se tiende a evaluar los logros en promedios, la desigualdad aparece cada vez con más fuerza como un elemento imprescindible en la Agenda del Desarrollo post-2015.

Este estudio trata de ofrecer elementos técnicos y de economía política para que la Cooperación Española pueda mantener y defender una postura argumentada sobre este tema en las negociaciones que se irán realizando e intensificando a medida que se acerque la fecha de 2015. Para ello se procederá de la siguiente manera. En primer lugar se describirán sucintamente los hechos y datos más relevantes relacionados con la pobreza y la desigualdad. A continuación, se precisarán los diferentes conceptos e indicadores que pueden considerarse cuando se reflexiona sobre ambas variables. En tercer lugar se ofrecerá un balance tanto técnico como político sobre las diferentes opciones que pueden darse en la previsible Agenda post-2015, de manera que la Cooperación Española tenga elementos suficientes para poder optar por una.

El trabajo se organiza en tres secciones adicionales. La siguiente sección aborda la pobreza, la tercera la desigualdad y la cuarta sección recoge las principales conclusiones y opciones de política.

2. LA POBREZA EN LA AGENDA DEL DESARROLLO POST-2015

En esta sección se describe, en primer lugar, los principales hechos estilizados de la evolución de la pobreza bajo tres concepciones: la pobreza absoluta o extrema, la pobreza relativa débil y la pobreza multidimensional. A continuación se ofrecerá un balance de las ventajas y limitaciones que tiene cada uno de estos enfoques, para terminar con las posibles consecuencias que tendría para la agenda post-2015 adoptar una u otra, así como las implicaciones que podría tener para la propia práctica de la Cooperación al Desarrollo Española.

2.1. Los hechos: evolución reciente y medición de la pobreza bajo diferentes enfoques

Como se aprecia en el cuadro 1, la pobreza absoluta, medida como la población que no logra un consumo superior a 1,25\$ al día en paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2005, ha descendido desde el 52,1% de la población de los países en desarrollo en 1981 hasta el 22,4% en 2008 y el 20,63% en 2010. De acuerdo con el Banco Mundial, la meta 1ª de los ODM se habría logrado cinco años antes de la fecha marcada (Chen & Ravallion 2012a). De hecho, el número de pobres ha pasado de los 1.937 millones de 1981 a 1.215 millones en 2010. La tasa de descenso ha sido del 1,03% anual. Si se excluye China de la muestra por ser el país con mayor número de pobres a comienzo del periodo y el que mayor número de pobres reduce (662 millones

CUADRO 1: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA MEDIDA BAJO DIFERENTES INDICADORES

Concepto e indicador	Cantidad relativa (en % de la población)	Cantidad absoluta (en número de personas)	Tendencia desde 1990
Pobreza absoluta (1,25\$ al día)	20,63% (2010) 16,3% (2015)	1.215 millones (2010) 1.020 millones (2015)	Descendente (64,58%) 2.883 millones
Pobreza absoluta (2\$ al día)	40,65% (2010)	2.394 millones (2010)	Descendente (2.863M)
Pobreza relativa (líneas de pobreza nacionales incluyendo países desarrollados)	31,12%	1.543 millones	--
Pobreza relativa débil	47% (2008)	2.693 millones (2008)	Descendente relativa (56%) y creciente en nº (2.483 millones)
Pobreza multidimensional	31% (109 países)	1.584 millones (2010)	Descendente en 23 casos analizados entre cerca de 2004- 2009

Fuente: Chen y Ravallion (2012b), PovcalNet, Gentilini & Sumner (2012), PNUD (2011)

entre 1981-2008 o 510 millones desde 1990), la tasa de reducción es del 0,54%.

Un aspecto sobresaliente es que desde 2005 todas las regiones geográficas en las que el Banco Mundial clasifica a los países reducen la pobreza extrema, un hecho insólito hasta la fecha. La región que mayor pobreza reduce es el Este de Asia (del 77% al 12,48% entre 1981-2010) y la que lo hace en menor medida es África Subsahariana (del 51% al 48,47%).

La línea de pobreza de 1,25\$ al día fue establecida como el promedio de las líneas de pobreza de 15 países²⁰. Para la estimación de la pobreza en 2008 ya se ha dispuesto de casi 850 encuestas de 125 países en desarrollo (lo que supone entrevistar a 2,1 millones de hogares), dato que evidencia una mejora sobresaliente respecto a la información que se disponía -por ejemplo- en 1990, con una sola encuesta en 22 países. La mayoría de las encuestas con las que ahora se trabaja son sobre el consumo de los hogares (la excepción más notable es Latinoamérica cuyas encuestas son sobre el ingreso, no sobre el consumo), que producen mejores estimaciones que las de ingresos de individuos y las derivadas de los datos de la Contabilidad Nacional²¹.

A pesar de estas buenas noticias, debe recordarse que en 2010 aún el 20,63% de la población de los países en desarrollo vive bajo el umbral de la pobreza extrema (1.215 millones de personas), con tasas del 31% en el Sur de Asia (507 millones de pobres) y del 48,4% en África Subsahariana (413 millones de personas) tal como reflejan los gráficos 1 y 2.

El crecimiento económico en los países en desarrollo entre 1981-2010 fue del 1.9% pero desagregándose en un 0.9% (0.6% excluyendo China) entre 1981-1999 y del 4.3% entre 1999-2010 (3.8% sin China). Es decir, ha sido el excepcional periodo de crecimiento de la última década lo que ha permitido una reducción sustancial de la pobreza y el logro de la meta ODM-1a.

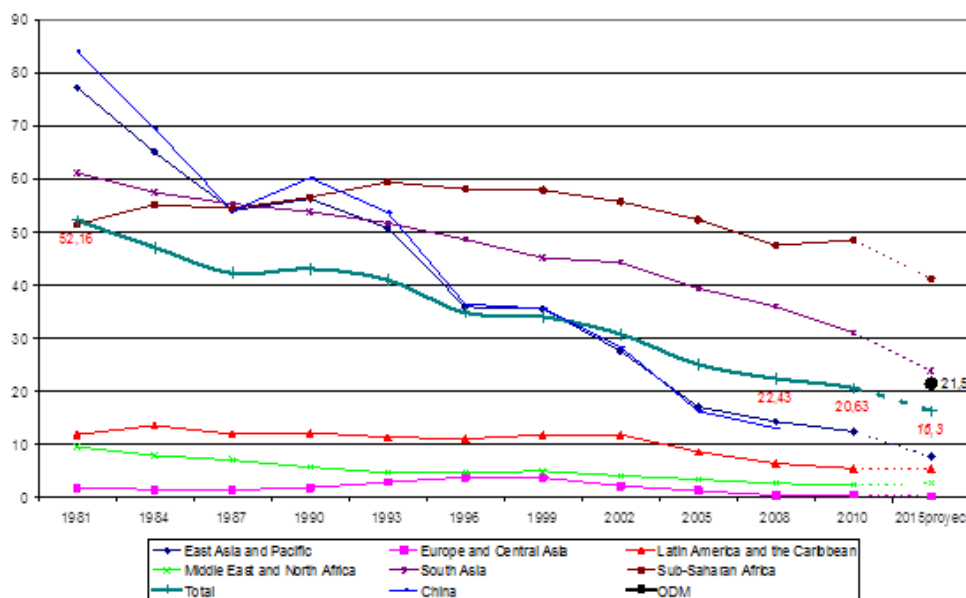
Cuando se opta por utilizar la línea de pobreza de 2\$ al día en PPA de 2005, que es la línea promedio de todas las encuestas de todos los países en desarrollo, la proporción de la población pobre es de 40,6% en 2010 y el número de pobres se eleva a 2.394 millones.

Uno de los rasgos sobresalientes de las estimaciones y previsiones de la pobreza es que los pobres absolutos se sitúan en un 74% en países de renta media (79% si se considera la línea de 2\$ al día) y el 23% en Estados Frágiles (además de forma muy

²⁰Malawi, Mali, Etiopía, Sierra Leone, Niger, Uganda, Gambia, Rwanda, Guinea-Bissau, Tanzania, Tajikistan, Mozambique, Chad, Nepal y Ghana (Chen and Ravallion 2010). La línea de pobreza promedio teniendo en cuenta todos los países en desarrollo es de 2.0\$ por día (Chen & Ravallion 2012b).

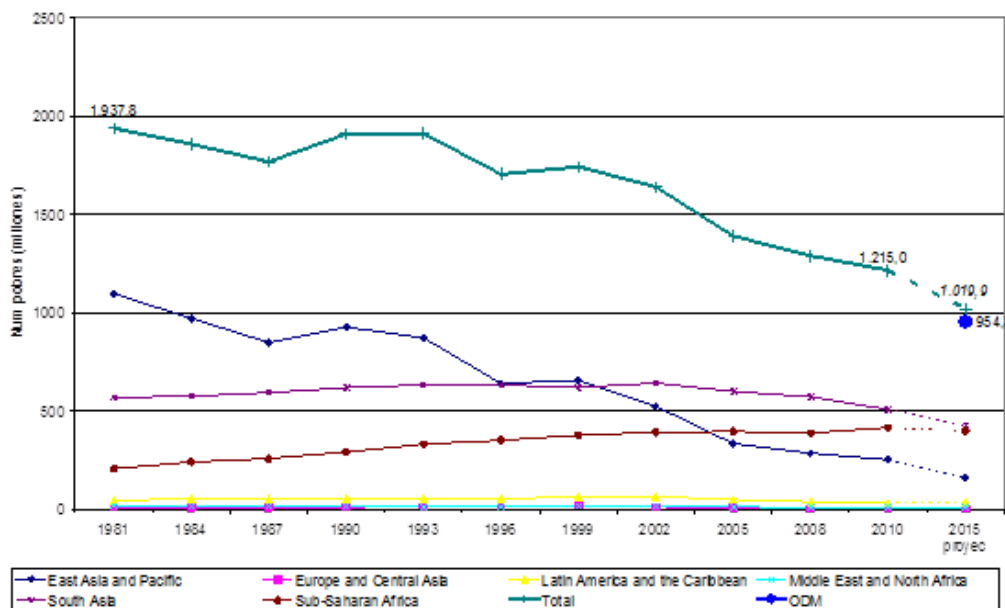
²¹Sobre la importancia de la contabilidad de la pobreza basada en encuestas véase Ravallion (2003), Deaton (2003a,b, 2005, 2010, 2011), Deaton & Dupriez (2011). Para las diferencias entre medir la pobreza bajo ingresos o bajo consumo, véase Ravallion (2003); Deaton & Zaidi (2002); Deaton (2005) o el análisis de sensibilidad de Dhongde & Minoui (2011). La pobreza suele ser menor cuando es estimada bajo Contabilidad Nacional. Lo ideal sería poder disponer de encuestas homogéneas en el tiempo, en el cuestionario y mantener un criterio invariado al tratar los datos de hogares a los que no se ha accedido, los ceros, las equivalencias en el consumo dentro del hogar y las economías de escala, si se imputan ingresos por auto-empleo y en especie o no. Diferencias en éstos supuestos generan fuertes discrepancias en los datos. Por ejemplo, Székely et al. (2004) muestran que el rango de pobres en América Latina bajo diferentes métodos se sitúa entre el 12.7% y el 65.8% de la población.

GRÁFICO 1: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA EXTREMA (1.25\$/DÍA)



Fuente: PovcalNet y Ravallion (2012) para la proyección 2015

GRÁFICO 2: NÚMERO DE POBRES EXTREMOS



Fuente: PovcalNet y Ravallion (2012) para la proyección 2015

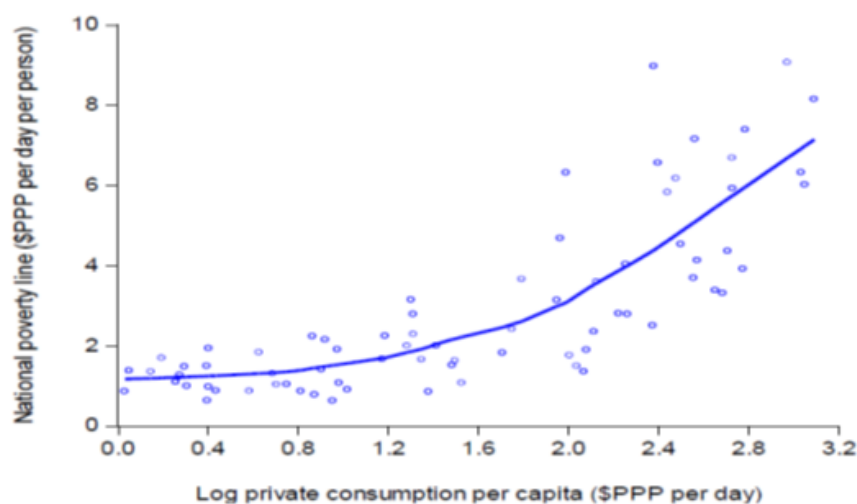
concentrada en Nigeria, R.D Congo, Bangladesh, Pakistán y Kenia donde se acumulan las dos terceras partes de los pobres en Estados Frágiles)²². Los 10 países con mayor número de pobres en 2008 fueron India, China, Nigeria, Bangladesh, R.D. Congo, Indonesia, Pakistán, Tanzania, Filipinas y Kenia. Esta realidad de la nueva geografía de la pobreza habrá de ser muy tenida en cuenta tanto por la Cooperación Española como la agenda post-2015.

Si en lugar de la línea internacional de pobreza, consideramos las líneas nacionales de pobreza²³ e incluimos la pobreza (relativa) de los países desarrollados, obtenemos un total de más de 1.543 millones de personas pobres. Los diez países con mayor número de pobres medidos de esta manera suman un total de 860,4 millones de personas siendo éstos India, China, Nigeria, Bangladesh, México, Estados Unidos, Brasil, R.D. Congo, Pakistán e Indonesia (Gentilini & Sumner 2012). Esta decena representa ya el 55,7% de los pobres mundiales. Los argumentos para considerar líneas nacionales de pobreza en vez de la línea internacional son, entre

otros: i) que considera la pobreza como un problema de todos los países, no sólo de los más pobres, por lo que involucra a la comunidad internacional de forma más intuitiva; ii) la estimación es más realista, pues considera precios, cantidades y gustos en el consumo propios de cada país; iii) las opciones de política contra la pobreza se realizan de forma más focalizada y ajustada a los medios nacionales; iv) en el caso de los países desarrollados, une la pobreza relativa con la distribución de los ingresos dentro de cada país – pobres son aquellos con un ingreso inferior al 60% de la mediana nacional de ingreso-, con lo que el vínculo pobreza y desigualdad se muestra de forma más clara.

Un concepto que podríamos calificar como intermedio entre estos dos es el de pobreza relativa débil (Ravallion & Chen 2011, Chen & Ravallion 2012c). Este concepto trata de aunar el hecho de que el consumo privado per capita es muy similar entre países para los tramos más bajos de renta, pero que va aumentando de forma lineal (o más exactamente log-lineal) conforme se avanza en el nivel de consumo privado. El gráfico 3 da cuenta de ello, al mostrar la relación entre

GRÁFICO 3: LÍNEAS NACIONALES DE POBREZA Y CONSUMO PRIVADO PER CÁPITA



Fuente: Chen & Ravallion (2012)

²²Véanse Sumner (2011, 201a,b)

²³Por ejemplo, la línea de pobreza de Estados Unidos es de 13\$ al día para una familia de cuatro miembros. La estimación de Gentilini y Sumner para España en 2010 es de un pobreza del 20,7% de la población y un número de 9,49 millones.

las líneas de pobreza nacionales y el consumo privado per cápita (en escala logarítmica).

El gráfico 3 contiene observaciones para 75 países con datos de consumo privado per cápita en 2005. Puede observarse que las líneas de pobreza entre los más pobres se sitúan entre los 0,7 \$ y los 1,9\$²⁴. Pero también se puede observar un crecimiento fuerte a partir de los 2\$ de la línea de pobreza nacional.

Tendríamos entonces dos momentos diferentes para considerar la pobreza global. Por un lado, la pobreza extrema que no permite disponer de un ingreso suficiente para adquirir los bienes necesarios para sobrevivir (en torno a las 2.300 calorías diarias)²⁵. Y en un segundo momento se incorporan niveles que varían entre países y que se actualizan a lo largo del tiempo, introduciendo el concepto de pobreza relativa débil. La pobreza absoluta queda así complementada con el “gradiente relativista” que muestra el Gráfico 3. De esta manera, las líneas de pobreza reflejan los efectos sociales que ejerce en el bienestar la privación relativa —la idea de que incluso si dos personas tienen el mismo ingreso real, la que vive en el país relativamente más rico sentirá que está peor— y los costes de la inclusión social (lo que Adam Smith ejemplificó con la vergüenza de aparecer en público sin una camisa de lino o unos zapatos en la Inglaterra del siglo XVIII²⁶). Es decir, son considerados los gastos extra que son necesarios para participar en una sociedad “relativamente más rica”. La pobreza relativa presenta la ventaja adicional de que ya no queda ligada directamente a la distribución del ingreso como la pobreza relativa “fuerte” de los países desarrollados y es menos sensible al crecimiento económico que la pobreza absoluta, otorgándole un peso algo mayor a la desigualdad (Ravallion 2012d).

Las líneas de pobreza relativa débil han ido aumentando desde los 2,09\$ al día en 1981 hasta los 2,94\$ en 2008. Por regiones desde 1,3\$ en el Sur de

Asia en 1981 hasta los 6,71\$ en Europa del Este y Asia Central en 2008. Obsérvese que hay una relación inversa entre la abundancia de pobreza absoluta (la mayor es en el Sur de Asia que tiene la menor línea de pobreza relativa débil) y el mayor valor de la línea de pobreza relativa (la de Europa del Este y Asia Central que es la región donde menos porcentaje de pobres absolutos hay). El Gráfico 4 muestra la evolución de la pobreza relativa débil comparada con la de pobreza absoluta.

Como puede observarse, frente a la reducción de la pobreza extrema tanto en porcentaje de población como en número de pobres, la pobreza relativa débil aumenta en número. De los 2.334 millones de 1981 a los 2.693 de 2008 (casi 360 millones adicionales). Frente a la reducción del 67,5% en el número de pobres extremos entre 1990 y 2008, la pobreza relativa ha crecido un 8,5% (360 millones). Es decir, el mundo presenta una combinación de reducción de pobreza extrema con un aumento de pobreza relativa débil. La superación de casi 900 millones de personas de la línea de 1,25\$ al día pero que no superó los 2\$, contribuye en gran medida a explicar este hecho. Un dato esperanzador es que mientras en 1981 más del 80% de los pobres relativos era pobre extremo, en 2008 esa relación fue de menos de la mitad (Chen & Ravallion 2012).

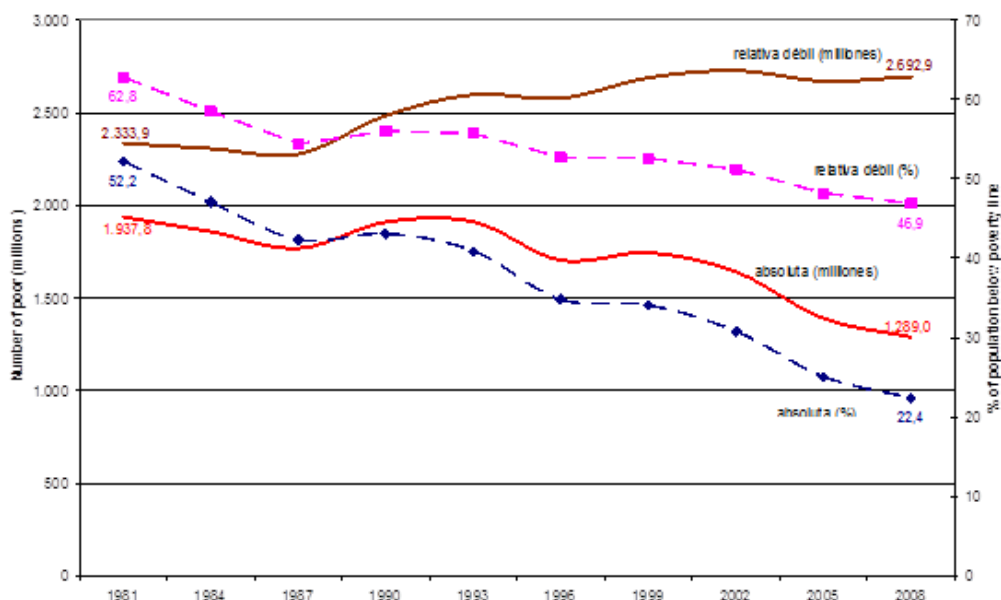
Por último, puede utilizarse un paradigma muy distinto al utilizado hasta ahora que podríamos denominar unidimensional y *welfarista* o basado en una métrica monetaria. El enfoque alternativo es el de la pobreza multidimensional. Una de las enseñanzas más avaladas por las encuestas realizadas entre los pobres (véase Narayan 2000; Narayan et al. 2002; Narayan & Petesch 2002, 2007; Narayan et al. 2009) es que muy a menudo, no es la capacidad de comprar o consumir lo que más les limita o preocupa. Hay otras carencias que constituyen dimensiones esenciales

²⁴De ahí la selección por Ravallion, Chen & Sangraula (2008) de pobreza extrema de 1.25\$ con error estándar de 0.10\$.

²⁵La principal limitación de reducir la pobreza a ingesta calórica diaria es que no tiene en cuenta otros nutrientes y componentes básicos para la vida como proteínas o yodo, así como que las necesidades calóricas son diferentes para el hombre y la mujer, si hace actividad física o no, o en función del clima en el que viva, entre otras. Véase KfW Development Bank (2012) para la discusión sobre alternativas de indicadores de pobreza.

²⁶El propio desarrollo de Smith es muy clarificador para entender el concepto de pobreza relativa: “Por necesidades, yo entiendo no solamente los bienes que son indispensables para la vida, sino también aquello que las costumbres del lugar consideran indecente que la personas -aun las de menor nivel- no posean. Una camisa de lino, por ejemplo, no es estrictamente hablando- necesaria para la vida. Los griegos y romanos vivían -supongo- muy confortablemente aun cuando no tenían camisas de lino. Pero en los tiempos actuales, en la mayor parte de Europa, un trabajador respetable tendría vergüenza de aparecer en público sin una camisa de lino, ya que ello denotaría haber caído en tal nivel de pobreza que se presume que nadie debería sufrir si no es por una extrema mala conducta. De la misma manera, la costumbre ha convertido a los zapatos de cuero en necesarios para la vida en Inglaterra. La persona más pobre de cualquier sexo, estaría avergonzada de aparecer en público sin ellos” Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* 1776, p. 769, citado por Amartya Sen (1992) “Concepto y medidas de pobreza”, *Comercio Exterior*, 42(4), p. 314.

GRÁFICO 4: EVOLUCIÓN COMPARADA DE LA POBREZA ABSOLUTA Y RELATIVA DÉBIL



Fuente: elaboración propia con datos de Povcalnet y Chen & Ravallion (2012b)

cuando los pobres son escuchados: participar en las decisiones que les afectan (participación política), ser tratados en igualdad de condiciones ante los jueces (igualdad ante la ley) y no sufrir impunidad, derechos humanos no respetados, represión para poder expresarse en su lengua, costumbres o creencias religiosas, minorías étnicas despreciadas, falta de seguridad, vulnerabilidad ante catástrofes naturales o humanas, entre otras.

Al hilo de esta realidad, y en coordinación con Naciones Unidas, la *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) de la Universidad de Oxford ha acuñado el concepto de pobreza multidimensional y ha creado un índice bajo el mismo nombre (Alkire y Foster 2011a,b). El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples privaciones individuales en materia de educación, salud y nivel de vida a partir de microdatos de encuestas de hogares. A cada persona se le asigna un puntaje según las privaciones que experimenta su hogar en cada uno de los siguientes 10 indicadores:

- **Educación:** ningún miembro del hogar completó cinco años de educación y por lo menos un niño en edad escolar (hasta octavo grado) no asiste a la escuela.

- **Salud:** al menos un miembro del hogar esta desnutrido y uno o más niños han muerto antes de cumplir los cinco años.
- **Nivel de vida:** no tener electricidad, no tener acceso a agua potable, no tener acceso a saneamiento adecuado, usar combustible “contaminante” (estiércol, leña o carbón) para cocinar, tener una vivienda con piso de tierra y no tener coche, camión o vehículo motorizado similar y poseer solo uno de los siguientes bienes: bicicleta, motocicleta, radio, refrigerador, teléfono o televisor.

El puntaje máximo es 100% y cada dimensión recibe la misma ponderación (por lo tanto, el puntaje máximo en cada dimensión es 33,3%). Las dimensiones de educación y salud tienen dos indicadores cada una, de manera que cada componente vale 5/3 (o 16,7%). La dimensión de condiciones de vida tiene seis indicadores, de manera que cada uno vale 5/9 (o 5,6%). Para identificar a los pobres multidimensionales se suman los puntajes de privación de cada hogar para así obtener la privación total del hogar, c. A fin de distinguir entre pobres y no pobres, se utiliza como umbral de corte el 33,3%, equivalente a un tercio de los indicadores ponderados. Si c es mayor o igual a 33,3%, ese hogar (y todos sus miembros) son pobres multidimensionales. Los

hogares con un puntaje de privaciones igual o superior a 20% pero inferior a 33,3% son vulnerables o están en riesgo de caer en la pobreza multidimensional. Los hogares con un puntaje de 50% o más sufren una pobreza multidimensional extrema.

El valor del IPM es el resultado de dos medidas: la tasa de la incidencia multidimensional y la intensidad (o amplitud) de la pobreza. La tasa de la incidencia, H , es la proporción de la población multidimensionalmente pobre: $H = q/n$ donde q es el número de personas multidimensionalmente pobres y n es la población total.

La intensidad de la pobreza, A , refleja la proporción de los indicadores de los componentes ponderados, d , en los que, en promedio, los pobres están sujetos a privaciones. Solo para los hogares pobres, los puntajes de privación se suman y dividen por el número total de indicadores y por el número total de pobres:

$$A = \frac{\sum_1^q c}{q}$$

donde c es el puntaje de privación que experimentan los pobres²⁷.

La limitación más importante es la falta de datos para estudios longitudinales²⁸, aunque está en su origen contemplar la pobreza como una realidad dinámica y evolutiva. Apenas se dispone a día de hoy de datos para 109 países y para un año, pero al estar construido sobre encuestas de hogares, es posible elaborar series retrospectivas, así como ampliar la serie en el futuro. Por otra parte, el índice presenta la ventaja de que puede ser fácilmente descompuesto en función de varios criterios: espaciales (rural o urbano, por divisiones sub-nacionales); por grupos vulnerables (etnias, género, edad...); por dimensión (cada uno de los 3 grandes grupos o sus 10 componentes). El gráfico 5 muestra la distribución por países de los 1.584 millones de pobres multidimensionales mientras que el gráfico 6 muestra la estrecha relación directa entre medir la pobreza de forma monetaria (unidimensional) y la multidimensional.

2.2. El seguimiento y los indicadores de la pobreza global

Una vez presentada de forma sucinta la evolución de la pobreza de ingresos tal como fue concebida en la primera meta del ODM-1, presentamos aquí un balance de las fortalezas y debilidades que tienen los dos indicadores que mejor se posicionan para ser utilizados en el seguimiento de la pobreza global después de 2015: el escalar y unidimensional de la pobreza de ingreso (absoluta y relativa débil) y el índice multidimensional de pobreza, tal como lo elaboran el PNUD y OPHI.

El consenso en torno a que la pobreza figurará en la agenda global post 2015 es alto. También lo es que la pobreza es multidimensional, tanto en investigadores, estudiosos y tomadores de decisiones políticas. Pero la cuestión de qué indicador es más riguroso y coste-eficiente para monitorear la pobreza global se aleja mucho de los consensos anteriores. Sin entrar en los detalles más técnicos²⁹, en el cuadro 2 presentamos un balance de las principales ventajas y limitaciones que tiene cada uno de los indicadores.

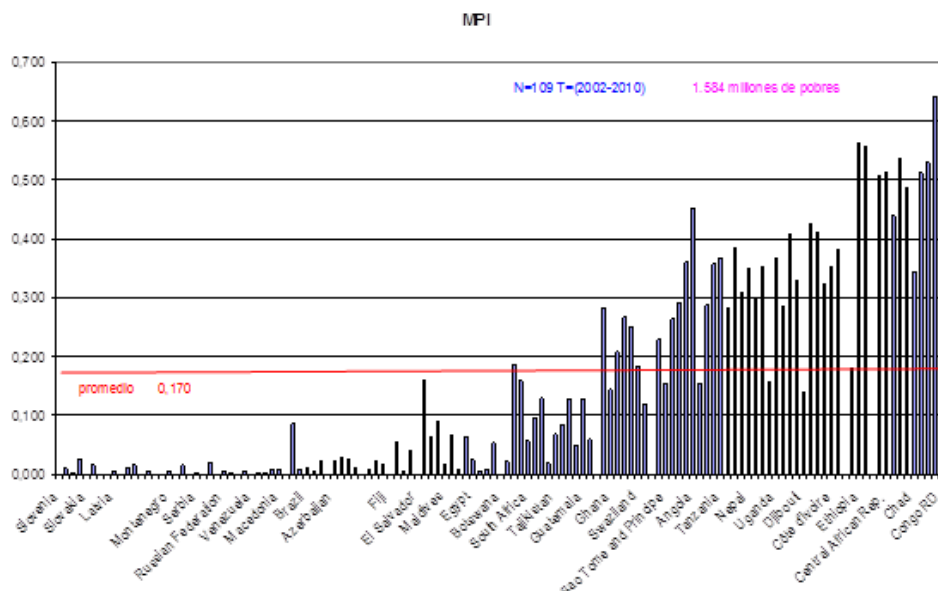
2.3. Opciones y recomendaciones para la Cooperación Española

La principal conclusión de esta sección es que la pobreza debe seguir siendo un eje central de la Agenda post 2015 y que su naturaleza multidimensional goza de un amplio consenso. El relativo "éxito" de haber reducido a la mitad la pobreza de ingresos entre 1990-2010 no debe hacer olvidar que aún hay más de 1.280 millones de personas sin los ingresos mínimos para subsistir, el 22% de la población mundial. Además, el número de desnutridos y hambrientos (meta 1c de los ODM) se sitúa en los 830 millones en 2006-08, el 15% de la población mundial, sin apenas logros respecto a la situación de 1990 (Naciones Unidas, 2012). Este sufrimiento asociado a la pobreza es evitable y debe ser prioritario para la política global del desarrollo humano. El primer ODM, aunque fue titulado como la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, se articuló en torno a tres metas interrelacionadas que conviene mantener en la futura agenda: pobreza de ingreso, empleo decente y nutrición suficiente³⁰. La interrelación pobreza-empleo es tan estrecha que es casi obvia, pero no debe pasar desapercibida en la Agenda post2015³¹.

²⁷Para detalles y ejemplos de cálculo del MPI véase la Nota Técnica del Informe sobre el Desarrollo Humano 2011 y Alkire y Santos (2010).

²⁸No obstante, Alkire & Roche (2013) han realizado un seminal análisis de la tendencia del MPI en 22 países entre cerca de 2002 y cerca de 2010.

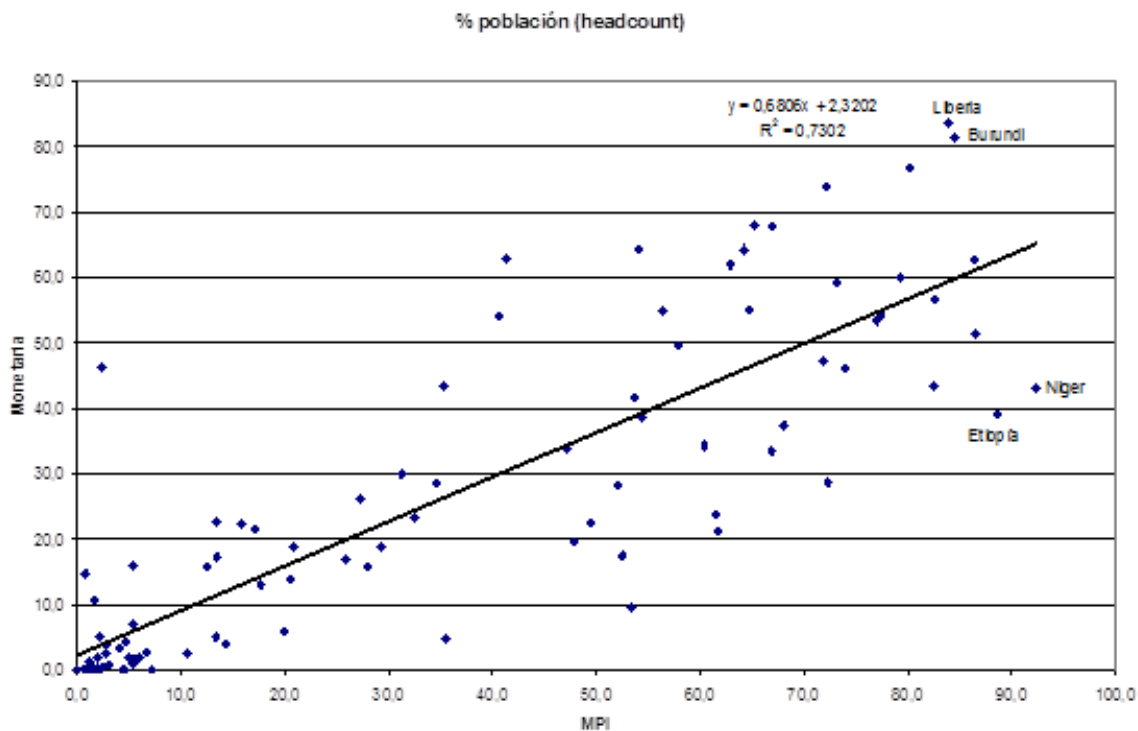
GRÁFICO 5: DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL



Nota: los países están ordenados de mayor a menor índice de desarrollo humano.

Fuente: PNUD (2011)

GRÁFICO 6. RELACIÓN ENTRE LA POBREZA MONETARIA Y LA MULTIDIMENSIONAL



Fuente: PNUD (2011)

CUADRO 2: BALANCE DE LOS INDICADORES DE POBREZA MONETARIA Y MULTIDIMENSIONAL

VENTAJAS	LIMITACIONES
LINEA INTERNACIONAL DE POBREZA: 1.25\$ PPA-2005/día	
Sencillo de entender por la ciudadanía y continuidad con la "tradición" del ODM1 (a completar con empleos dignos y hambrientos);	Concepción monetarista-welfarista, unidimensional: pobreza como incapacidad para consumir;
Disponibilidad de datos longitudinales y aumento en número de encuestas y países;	Imperfecciones en su medición: encuestas no homogéneas, pocos datos en los '80, supuestos de no escalas en consumo, ignorancia del reparto intra-hogar;
Posibilidad de combinar pobreza absoluta y relativa débil, sobre la que todos los países deben actuar;	Alta sensibilidad ante las rondas de PPA (2005)
Aputesta del Banco Mundial (3% en 2030) y su capacidad de seguimiento y actualización.	En versión "headcount" viola los axiomas de transferencia y monotonicidad, con lo que induce a priorizar a los que están más cerca de la LP;
	No se descompone por grupos étnicos o geográfico, por lo que informe menos detalladamente al policy-maker.
ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	
Concepción multidimensional basada en privaciones, no en ingreso o consumo;	Arbitrariedad en las dimensiones (p. ej. falta la seguridad) pesos y línea de corte o umbral para considerar quién es pobre;
Permite desagregación: incidencia e intensidad; grupos geográficos (urbano-rural); étnicos... lo que facilita la toma de decisiones política focales	Exige indicadores tomados de la misma encuesta
Selección de indicadores por participación y consenso de expertos;	Falta de datos longitudinales (N=109);
Facilidad en el seguimiento y evaluación de políticas públicas (p.ej. las transferencias en efectivo);	Problemas con las tasas marginales de sustitución entre privaciones;
Permite la comparación internacional (rankings)	Mezcla de logros (completar educación) y privaciones (mortalidad infantil);
Cambia el discurso tradicional monetarista;	Equiponderación de las dimensiones: ¿sustituibles o complementarias?;
Ejemplifica y concreta la necesidad de indicadores múltiples;	Poco relevante para los países desarrollados que no tienen ese nivel de privaciones.
Mayor apoyo e identificación de Naciones Unidas;	
Amplia axiomática;	
Cierta consideración del medio ambiente (combustible para cocinar, agua, saneamiento).	

Fuente: elaboración propia

Si ingreso, pobreza y alimentación forman un círculo virtuoso con externalidades positivas que se retroalimentan, también lo es la educación (sobre todo de la mujer), la nutrición (ante todo en los primeros 1.000 días de vida) y la salud. Este enfoque de interrelaciones y dependencias quedan muy claras en el enfoque e indicador de la pobreza multidimensional.

Puede que el consenso en torno a la esencia de la pobreza multidimensional sea menos claro a la hora de la selección del indicador o indicadores para su seguimiento en una agenda internacional. Aquí se ha mostrado un balance de ventajas y limitaciones que tiene el enfoque unidimensional-*welfarista*-monetario de la línea internacional de pobreza (“un dólar al día”) sobre el que trabaja el Banco Mundial y las propias del enfoque multidimensional-privativo-sintético del Índice de Pobreza Multidimensional, que promueve Naciones Unidas.

Si en la Agenda post-2015 se considera el primero bajo la opción amplia de la pobreza relativa (sea en el sentido fuerte que afecta a los países ricos o la relativa débil), tendrá la ventaja de incluir a todos los países en dicha agenda como un reto global y no como algo que afecta solo a un grupo de países pobres, como sería la pobreza extrema o absoluta. Es importante evitar una agenda que presente la pobreza como un problema “de unos”, que deben afrontar desde sus políticas endógenas y muy poco o casi nada “de otros”, que se limitarían a ofrecer presupuestos pequeños de ayuda -además de imprevisibles e inestables- en función de la coyuntura y ciclo de sus procesos económicos.

Como indicador de seguimiento, el índice de pobreza relativa débil, complementado con el de pobreza multidimensional en aquellos países en los que se disponga de dicha información, parece en la actualidad, ser la opción más completa. Además de disponer en el futuro de más datos longitudinales, el Índice Multidimensional es muy útil en la toma de decisiones políticas contra la pobreza dentro de cada país, dada su gran capacidad de identificar qué carencias

son prevalentes en cada espacio y grupo de personas. La reflexión que actualmente se lleva a cabo dentro del OPHI para elaborar un Índice de Pobreza Multidimensional 2.0 (Alkire & Sumner 2013) y la necesaria coordinación y complemento con el equipo del Banco Mundial, puede dar lugar a un sistema de seguimiento y evaluación razonable técnicamente sobre el que Naciones Unidas podrá apoyarse para dotar a la Agenda de pobreza de suficiente rigor y transparencia.

Un objetivo de pobreza extrema del 9% de población bajo pobreza extrema y en torno al 40% de pobreza relativa débil en 2020 ha sido propuesto como escenario optimista por Ravallion (2012b), si se mantiene el crecimiento de la década de 2000, no hay nuevas recesiones y la desigualdad no aumenta. La propuesta del Grupo del Banco Mundial es llegar a una tasa del 3% en 2030 mediante el crecimiento del ingreso del 40% más pobre en cada país y compartiendo la prosperidad como objetivo anexo (World Bank 2013).

Una cuestión no menor será la de cómo tener en cuenta la influencia de los distintos niveles de partida de la pobreza en cada uno de los países. La objeción a los ODM puesta de relieve por Clemens et al. (2007) y Easterly (2008) de que es injusto “penalizar” a los países que parten de mayores niveles de pobreza (o de bajas tasas de escolarización) por no lograr un objetivo marcado de forma universal, es crucial. Dada la falta de convergencia en la reducción de la pobreza (Ravallion 2012c), el nivel de partida es clave para el juicio del logro o no de un objetivo de pobreza.

En suma, con independencia de que nuestra sugerencia de adoptar la pobreza relativa débil complementada con el índice de pobreza multidimensional como indicador de desempeño sea aceptado o no, será importante que la Cooperación Española pueda defender la importancia de incorporar la asimétrica situación inicial de los países -y que los hacedores de política “heredan” el año inicial sin poder influir en ella- a la hora de medir y juzgar con

²⁹Para profundizar en el debate técnico véanse Atkinson (1987, 2011); Srinivasan (2001); Deaton (2003a,b, 2006); McGillivray & Noorbakhsh (2004); Larrú (2009); Anand, Segal y Stiglitz (2010); Kakwani (2010); Ravallion (2010, 2011, 2012a); Alkire & Foster (2011b); Lustig (2011); KfW(2012); Ferreira & Lugo (2012).

³⁰Literalmente las tres metas han sido: Meta 1a: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día; Meta 1b: Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes; Meta 1c: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

³¹Véanse World Bank (2013b) para el planteamiento global, Fields (2012) para la relación ayuda-crecimiento-empleos, Jones & Tarp (2013) como ejemplo de cómo el crecimiento por sí mismo no creó empleo ni redujo la pobreza en Mozambique o Azevedo et al. (2013) que muestran cómo las rentas del trabajo han sido las más eficaces en la reducción de la desigualdad en una muestra de 16 países, entre 2000-2010. Los autores descomponen la pobreza de ingreso (consumo según la encuesta de origen) en demografía (nº ocupados adultos por hogar que resultó ser la más importante en Paraguay y Costa Rica); rentas del trabajo (la más importante en 10 países explicando más del 50% de reducción de pobreza y en otros 4 más del 40%); transferencias públicas (las más importantes en la pobreza más extrema y poverty gap y su cuadrado) y las remesas (la más importante en Moldavia).

mayor justicia y precisión el logro o no del objetivo de pobreza post 2015.

3.- LAS DESIGUALDADES EN LA AGENDA DEL DESARROLLO POST-2015

La pobreza, las desigualdades y el crecimiento económico son realidades estrechamente vinculadas e interdependientes. Denominamos a una porción de la población como pobre, al comparar su consumo (ingreso o múltiples privaciones) con otra porción de población que denominamos “ricos”. Pobres y ricos, son términos opuestos que coexisten dentro de una distribución (Nielsen 2009). Es la distribución del consumo lo que nos permite identificar tanto la pobreza como la desigualdad: no obstante, la desigualdad se refiere al conjunto de la distribución y no sólo a su segmento más pobre. El crecimiento económico puede hacer que ambas realidades se modifiquen tanto en su nivel absoluto como relativo o queden invariadas.

Combatir las desigualdades está apareciendo en los numerosos trabajos previos de preparación de la Agenda de Desarrollo post 2015 como uno de los objetivos más importantes y consensuados. Al igual que con la pobreza, existen numerosos calificativos de las desigualdades: vertical y horizontal³², de resultados y de oportunidades³³, interna a un país, entre países y global³⁴, desigualdad étnica³⁵ o de grupos³⁶, de género, entre otras. En esta sección haremos referencia fundamentalmente a la desigualdad económica (de ingresos o consumo), aunque las demás acepciones deban ser tenidas en cuenta en la agenda global del desarrollo post 2015.

3.1. Los hechos: evolución de la desigualdad de ingresos

La medición de la desigualdad global realizada por Ravallion & Chen (2012) utiliza cerca de 850 encuestas de 125 países en desarrollo. Emplea el

indicador de la desviación logarítmica de la media del consumo de hogares, pues permite la desagregación de la desigualdad total en el componente entre países y dentro del país. Como muestra el Gráfico 7 (parte izquierda), la tendencia desde la década de los ochenta fue descendente (-0,003 anual con el promedio 0,56), pero a partir de 2005 se produce un cambio de tendencia. Esta se hace ascendente y se debe en casi su totalidad a la desigualdad entre países.

La parte derecha del Gráfico 7, muestra la tendencia de la desigualdad de ingresos calculada por Milanovic (2012). Tomando exclusivamente información de encuestas de hogares de 122 países, ajustando los precios a las paridades de poder adquisitivo de 2005 y teniendo en cuenta a los países desarrollados (a diferencia de Chen y Ravallion que sólo trabajan con datos de países en desarrollo), Milanovic muestra cómo si no se pondera por la población (concepto 1), la desigualdad de ingresos crece entre 1952 y 2002, pero desciende a partir de entonces. Bajo una acepción más rigurosa, ponderando las rentas por la población de cada país (concepto 2), la tendencia ha sido de reducción de la desigualdad. Esta tendencia se mantiene desde la década de 2000, incluso si se excluye a China de la muestra. Por último, la desigualdad global entre ciudadanos del mundo (concepto 3) muestra dos periodos crecientes y de elevada desigualdad: a comienzos de los noventa y a principios de la década del siglo XXI, seguida de cortos y leves periodos de disminución. La desigualdad global se sitúa en torno a un coeficiente de Gini de 70.7 (error estándar de 1.5) en 2005, superior al de cualquier país individual.

Esta enorme desigualdad estaría protagonizada por el fuerte crecimiento de acumulación de ingresos

³²La desigualdad vertical hace referencia a la distribución de ingresos (ricos versus pobres), mientras que la horizontal se refiere a diferencias entre grupos culturales dentro de una misma sociedad, con independencia de su nivel de ingresos. Véase Stewart (2002) y Stewart et al. (2005) entre la amplia literatura sobre el tema.

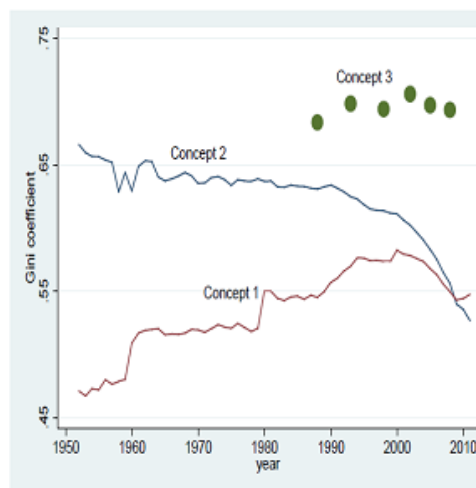
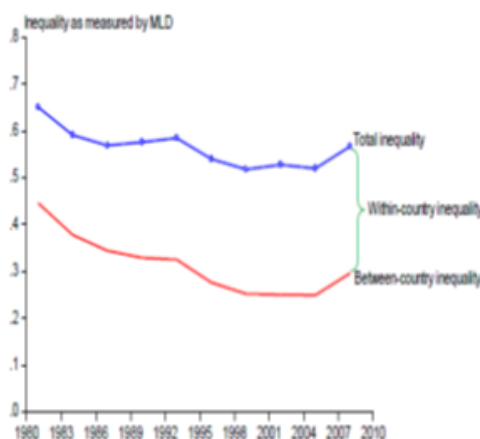
³³Véase World Bank (2005) para un estudio amplio de las desigualdades y el desarrollo.

³⁴Estos conceptos son diferenciados en Milanovic (2005). La desigualdad entre países, sin ponderarlos por su población, es denominada concepto 1; cuando se pondera por su población, es la desigualdad tipo 2 y la desigualdad global o como si solo existiera un solo país (parafraseando el título de Bhalla 2002), desigualdad tipo 3.

³⁵Véase Alesina et al. (2012) en la los autores la asocian con menores niveles de renta per capita, restando importancia al fraccionamiento étnico-lingüístico que ha prevalecido como una de las variables explicativas de un menor crecimiento en muchos trabajos (Easterly & Levine 1997 es una de sus principales referencias).

³⁶Véase Bowles et al. (2012) para este aspecto y cómo la desigualdad entre grupos sociales puede surgir y persistir entre generaciones, a pesar de la igualdad de oportunidades. Los tres factores explicativos que proponen los autores son la amplitud de la segregación en las redes de seguridad social, la fortaleza de las externalidades derivadas de la acumulación de capital humano, y la diferencia en los salarios relativos debida a las diferentes habilidades que se demandan en la producción.

GRÁFICO 7: EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD GLOBAL Y EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO



Fuente: Ravallion y Chen (2012) y Milanovic (2012)

del decil superior e incluso dentro de él, del 1% de la población que tiene los ingresos más elevados.

3.2. La desigualdad en la Agenda del Desarrollo post-2015

Las referencias a la posible inclusión de la desigualdad en la agenda del desarrollo están siendo abundantes, tanto a favor (Naciones Unidas 2012; Melamed 2012; IDEAS 2013) como en contra (Tanner 2012; Wagstaff 2013; Winship 2013). Parece que en una declaración con vocación “universal”, deben aparecer claras las consecuencias que tiene para la vida de muchas personas, herencias y situaciones que determinan su futuro y sobre las que no pueden tener ninguna responsabilidad. Naciones Unidas (2012), se hace eco de cómo la falta de nutrición adecuada de la madre embarazada y de los niños en los primeros 1.000 días de vida tiene consecuencias físicas y cognitivas que serán ya irreparables. Y en la India, el 60% de los niños de los hogares en el quintil más bajo de riqueza, tienen un nivel de desnutrición cuatro veces superior a los niños nacidos en los hogares del quintil más rico.

La discrepancia en torno a la inclusión de la desigualdad no hace sino ejemplificar la dualidad del concepto. A veces se ha utilizado la metáfora

del colesterol “bueno” y el “malo” para reflejar esta dualidad que queda bien reflejada en la reflexión en torno a la desigualdad de oportunidades. Frente a la desigualdad por esfuerzo, mérito y decisiones personales (“colesterol bueno”), existe amplio consenso en que la desigualdad achacable a las circunstancias sobre las que el individuo carece de control y responsabilidad, que a menudo son heredadas, es injusta y debe ser combatida. Éstas son las tratadas por la desigualdad de oportunidades.

La Declaración del Milenio hizo referencia expresa a la igualdad como valor universal (junto a la libertad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza y responsabilidad común). Esta axiología está claramente vigente y la Cooperación Española debería trabajar para que se mantenga e inspire la Agenda del Desarrollo post 2015.

La desigualdad tiene claros efectos negativos ampliamente estudiados, tanto en la dimensión económica (menor demanda efectiva, obstáculos para aprovechar las economías de aglomeración, distorsión de decisiones de inversión y fertilidad, menor crecimiento, mayor obstáculo para reducir la pobreza, entre otras), sociales (tensiones debidas

³⁶Véase Bowles et al. (2012) para este aspecto y cómo la desigualdad entre grupos sociales puede surgir y persistir entre generaciones, a pesar de la igualdad de oportunidades. Los tres factores explicativos que proponen los autores son la amplitud de la segregación en las redes de seguridad social, la fortaleza de las externalidades derivadas de la acumulación de capital humano, y la diferencia en los salarios relativos debida a las diferentes habilidades que se demandan en la producción.

a la falta de movilidad vertical y discriminaciones de grupo desde el racismo a la exclusión de grupos vulnerables donde sobresale la mujer, la infancia y ancianidad, los discapacitados, los migrantes y los indígenas) y políticas (mayor inestabilidad, aumento de violencia si los grupos minoritarios y menos favorecidos no ven salida de su situación –el “efecto túnel” de Hirschman–, fragilidad del contrato social debido a la dominación de las elites que acumulan privilegios desconectados de su esfuerzo y concentran el poder político y económico). La correlación entre la desigualdad y la debilidad de las instituciones políticas y económicas que explican el subdesarrollo ha sido extensamente mostrada (Acemoglu & Robinson, 2012, por señalar sólo una referencia muy reciente).

Es preocupante que entre los indicadores de los ODM, muchos de los que muestran menor progreso hacen referencia directa o indirecta a la desigualdad de género y discriminación de la mujer. La Agenda Post 2015 debería poner de nuevo un gran acento en esta desigualdad central.

Una de las propuestas que parece ir ganando adeptos es la de utilizar la medida de Palma (2011) como indicador del posible objetivo de reducción de las desigualdades en la agenda post-2015 (Cobham & Sumner 2013). Este indicador se define como la ratio entre el ingreso acumulado por el 10% más rico de la población entre el correspondiente al 40% más pobre. Los casi 90 economistas, académicos y expertos que forman la declaración de IDEAS (2013), concretan su propuesta en que el objetivo post 2015 sea reducir a la mitad los ratios de Palma en 2030 frente a los de 2010, así como reducir el Palma global situado en un nivel de 32. Es interesante señalar que, sin conexión obligada con el anterior indicador pero muy en línea con lo que trata de medir, el Banco Mundial está comenzando a promover, junto al objetivo de erradicación de la pobreza (el 3% en 2030) una “visión común” de “compartir la prosperidad” a la que asocia el crecimiento de la renta per capita real del 40% de la población menos “aventajada” en todos los países (World Bank, 2013).

4. CONCLUSIONES Y OPCIONES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

En este trabajo hemos defendido la propuesta de mantener la pobreza como el objetivo clave y transversal en la Agenda del Desarrollo post-2015. La consideración de la pobreza relativa débil presenta muchas ventajas que se complementan bien con el uso del indicador de pobreza multidimensional para el seguimiento del objetivo concreto en los países y regiones.

Con respecto a las desigualdades, en la actualidad se barajan cinco posibilidades –no excluyentes entre sí– para introducir la desigualdad en la Agenda del Desarrollo post 2015 (Melamed 2012; Naciones Unidas 2012).

La primera es considerar un objetivo e indicador de la desigualdad de ingresos global. Se trataría de reducir, por ejemplo, el Gini global estimado en 70,7 por Milanovic (2012) a un nivel inferior aún por determinar. Dadas las dificultades técnicas y la falta de consenso metodológico creemos que esta opción es poco apropiada, además de ser difícil de entender para la ciudadanía y poco vinculante para los policy-makers concretos que actúan sobre el nivel nacional, no sobre el global.

Una segunda posibilidad es diseñar un sistema de seguimiento por el que los indicadores –al menos los más directamente relacionados con las desigualdades– estén jerarquizados por quintiles, de forma que sean los dos inferiores los que determinen el logro o no del objetivo, con independencia de si se logró en el grado global o promedio. Esta opción permite concentrar los esfuerzos de política en los grupos y lugares más vulnerables y afectados por la desigualdad de oportunidades. La valoración de los objetivos –sobre todo de acceso a los servicios básicos– se haría en el nivel nacional.

Una tercera opción es considerar indicadores de desigualdad de oportunidades nacionales y fijar niveles y tiempo en los que quedarían reducidas, teniendo en cuenta los niveles de partida. Esta opción exige una inversión notable en recopilación de datos y armonización en la metodología de cálculo.

Una cuarta posibilidad es fijar umbrales universales para algunos de los objetivos, de forma que al tener que lograr el acceso universal, no haya grupos discriminados o sólo se contemplen estadísticos centrales (por ejemplo el promedio) sin considerar su dispersión y tratamiento de los casos más extremos. Esta opción es reclamada por varios autores y grupos de presión, sobre todo en el campo de la salud y educación (acceso universal a un sistema de servicios públicos). Si bien lo universal elimina sesgos de cobertura, tiene la dificultad de concretar la calidad de la atención que es el fin, pues el acceso es sólo un medio ya de por sí retóricamente declarado en casi todos los países y declaraciones de derechos.

La quinta posibilidad es fijar metas específicas para los más pobres y excluidos sobre los que se reporte de forma explícita. La vigente meta de acceso de niñas a la escolarización sería un ejemplo que puede usarse como precedente.

Además de éstas opciones para los objetivos, existen propuestas para incluir, tanto de forma específica como transversal, la desigualdad de género en el conjunto de la Agenda post2015, de una forma más completa que el actual ODM3 (por ejemplo Naciones Unidas, 2012)³⁷.

Cada opción tiene ventajas y limitaciones y la Cooperación Española deberá ponderar y trabajar de forma proactiva en la discusión y consenso final. Puede servir de orientación el que, si bien la desagregación por grupos es posible con los instrumentos disponibles en la actualidad –y su mejora futura- como las *Demographic and Health Surveys* y las *Multiple Indicator Cluster Surveys*, establecer un indicador global de fácil comprensión para la ciudadanía y claras orientaciones de política para los policy-maker, como el Palma (número de veces que la renta del 10% más rico acumula la del 40% más pobre), pueden ser muy útiles para una campaña que capte la atención de la sociedad y pueda hacer su seguimiento –y exigencia de cumplimiento- de forma sencilla y barata³⁸.

Una cuestión adicional, que apoyamos, será si las metas e indicadores deben ser definidos de forma uniforme por la agenda o se deja a cada país –en su dimensión nacional, subnacional y local- que logre los objetivos y metas de forma que pueda abordar

su idiosincrasia étnica, cultural, de discriminaciones o geográfico-espacial. Pero convendrá recordar que precisamente los grupos más excluidos y minoritarios pueden ser los menos atendidos política y estadísticamente.

³⁷Aquí se citan siete áreas específicas en las que debería incluirse: educación post-primaria; derechos de salud sexual y reproductiva; inversión en infraestructura; derechos de propiedad y herencia; empleo; representación en los parlamentos y gobiernos locales; violencia contra la mujer.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. (2012) *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York.

ALESINA, A. S. MICHALOPOULOS & E. PAPAIOANNOU (2012) "Ethnic Inequality", *NBER Working Paper 18512*.

ALKIRE, S. & FOSTER, J. (2011a) "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *Journal of Public Economics* 95 (7-8), 476-487.

ALKIRE, S. & FOSTER, J. E. (2011b), 'Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement', *Journal of Economic Inequality*, 9(2), 289-314.

ALKIRE, S. & ROCHE, J.M. (2013) "How Multidimensional Poverty Went Down: Dynamics and Comparisons". OPHI Paper. <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/How-Multidimensional-Poverty-went-down.pdf?cda6c1>

ALKIRE, S. & SANTOS M.E. (2010) "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries", *Human Development Research Paper* 11.

ALKIRE, S. & SUMNER, A. (2013) "Multidimensional Poverty and the Post-2015 MDGs", *OPHIBrief*. February.

ANAND, S.; P. SEGAL & J. STIGLITZ (eds.) (2010) *Debates on the Measurement of Global Poverty*, Oxford University Press. Oxford.

ATKINSON, A. (2011) "On lateral thinking", *Journal of Economic Inequality* 9(3), 319-328.

ATKINSON, A.B. (1987) "On the Measurement of Poverty", *Econometrica* 55(4), 749-764.

AZEVEDO, J.P.; G. INCHAUSTE; S. OLIVIERI; J. SAAVEDRA & H. WINKLER (2013) "Is Labor Income Responsible for poverty Reduction? A Decomposition Approach", *IMF Working Paper* 6414.

BHALLA, S. (2002) *Imagine There's No Country. Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization*. Institute for International Economics. Washington.

BOWLES, S.; G. C. LOURYZ & R. SETHI (2012) "Group

Inequality", forthcoming in: *Journal of the European Economic Association*

CHEN, S. & RAVALLION, M. (2010) "The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty", *Quarterly Journal of Economics* 125(4), 1577-1625

CHEN, S. & RAVALLION, M. (2012a) "An Update to the World Bank's Estimates of Consumption Poverty in the Developing World", *Briefing note Development Research Group*, World Bank (03- 01-12).

CHEN, S. & RAVALLION, M. (2012b) "More Relatively-Poor in a Less Absolutely-Poor World", *World Bank Policy Research Working Paper* 6144.

CLEMENS, M; C. KENNY & T. MOSS (2007) "The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success", *World Development* 35(5), 735-751

COBHAM, A. & SUMNER, A. (2013) "Putting the Gini back in the Bottle? 'The Palma' as a Policy-Relevant Measure of Inequality", Mimeo. <http://www.kcl.ac.uk/aboutkings/worldwide/initiatives/global/intdev/people/Sumner/Cobham-Sumner-15March2013.pdf>

DEATON, A. & DUPRIEZ, O. (2011) "Purchasing Power Parity Exchange Rates for the Global Poor", *American Economic Journal: Applied Economics* 3 (April), 137-166.

DEATON, A. & KOZEL, V. (2005) "Data and Dogma: The Great Indian Poverty Debate", *World Bank Research Observer* 20, 177-199.

DEATON, A. (2003a) "How to monitor poverty for the Millennium Development Goals", *Journal of Human Development*, 4 (3), 353-378.

DEATON, A. (2003b) "Household surveys, consumption, and the measurement of poverty", *Economic Systems Research* 15, 135-159.

DEATON, A. (2005) "Measuring Poverty in a Growing World (or Measuring Growth in a Poor World)", *The Review of Economics and Statistics* 87, 1-19.

DEATON, A. (2006) "Measuring Poverty", in BANERJEE, A.; R. BENABOU & D. MOOKERJEE (eds.) *Understanding Poverty*. Oxford University Press.

³⁸En palabras de Naciones Unidas (2012:13), "measurement and measurability must be seen as a servant, rather than a master, of the post-2015 agenda".

New York. pp.3-15.

DEATON, A. (2010) "Price Indexes, Inequality, and the Measurement of World Poverty." *American Economic Review*, 100(1): 5-34.

DEATON, A. (2011) "Measuring Development: Different Data, Different Conclusions?", AFD Conférences & Séminaires, December.

DHONGDE, S. & MINOUI, C. (2011) "Global Poverty Estimates: A Sensitivity Analysis", *IMF Working Paper* 234.

EASTERLY, W. (2009) 'How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa', *World Development*, 37 (1):26-35.

EASTERLY, W. y LEVINE, R. (1997) "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1203-50.

FERREIRA, F.H.G. & LUGO, M.A. (2012) "Multidimensional Poverty Analysis. Looking for a Middle Ground", *World Bank Policy Research Working Paper* 5964.

FIELDS, G. (2012) "Aid, Growth, and Jobs", *UNU-WIDER Working Paper* 86.

GENTILINI, U. & SUMNER, A. (2012) "Poverty Where People Live: What Do National Poverty Lines Tell Us About Global Poverty?", *International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper* 98.

IDEAS (2013) "Joint Appeal to Address the Problem of Inequality in the Post-2015 Framework", International Development Economics Associates. Mimeo. http://www.networkideas.org/news/mar2013/news20_Inequality_Letter.htm

JONES, S. & TARP, F. (2013) "Jobs and Welfare in Mozambique", *WIDER Working Paper* 045.

KAKWANI, N. (2010) "A NEW Model for Constructing Poverty Lines", *Philippine Institute for Development Studies Discussion paper* 06.

KfW Development Bank (2012) "New Developments in National and International Poverty Measurement: Promise, Limits, and Applicability for Different Development Actors", KfW Bankengruppe, Fráncfort.

Authors: S. Klasen; S. Lange & M.C. Lo Bue.

LARRÚ, J.M. (2009) *La ayuda al desarrollo, ¿reduce la pobreza?* Biblioteca Nueva. Madrid. Cap. 1.

LUSTIG, N. (2011) "Multidimensional Indices of Achievements and Poverty: What Do We Gain and What Do We Lose? An introduction to the JOEI Forum on multidimensional poverty", *Journal of Economic Inequality* 9(2), 227-234.

McGILLIVRAY, M. & NOORBAKHS, F. (2004) "Composite Indices of Human Well-Being. Past, Present, and Future", *WIDER Research Paper* 63.

MELAMED, C. (2012) "Putting inequality in the post-2015 picture", ODI, London.

MILANOVIC, B. (2005) *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*, Princeton University Press. NJ.

MILANOVIC, B. (2012) "Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates", *Journal of Economic Inequality* 10:1-18.

NACIONES UNIDAS (2012) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2012*. Naciones Unidas. Nueva York.

NARAYAN, D. & PETESCH, P. (eds.) (2002) *La Voz de los Pobres. Desde muchas Tierras*. Banco Mundial y Mundi-Prensa. Madrid.

NARAYAN, D. & PETESCH, P. (eds.) (2007) *Moving out of Poverty. Cross-Disciplinary Perspectives on Mobility*. Palgrave MacMillan and The World Bank. Washington.

NARAYAN, D. (2000) *La Voz de los Pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Banco Mundial y Mundi-Prensa. Madrid. <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/voices/vol1.htm>

NARAYAN, D. et al. (2002) *La Voz de los Pobres. Clamando por el Cambio*. Banco Mundial y Mundi-Prensa. Madrid.

NARAYAN, D.; PRITCHETT, L. & KAPOOR, S. (eds.) (2009) *Moving Out of Poverty, Volume 2: Success from the Bottom Up*. Palgrave MacMillan and The World Bank.

Bank. Washington.

NIELSEN, L. (2009) "Global Relative Poverty", *IMF Working Paper* 93.

PALMA, J.G., 2011, 'Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': The share of the rich is what it's all about', Cambridge *Working Papers in Economics* 1111, Cambridge: University of Cambridge Department of Economics (later published in *Development and Change*, 42, 1, 87-153).

PNUD (2011) *Informe sobre el Desarrollo Humano 2011*. PNUD. Nueva York.

RAVALLION, M. & CHEN, S. (2011) "Weakly Relative Poverty", *The Review of Economics and Statistics* 93 (4), 1251-1261.

RAVALLION, M. (2003) "Measuring Aggregate Welfare in Developing Countries: How Well Do National Accounts and Surveys Agree?", *The Review of Economics and Statistics* 85 (3), 645-652.

RAVALLION, M. (2010) "Poverty Lines across the World", *World Bank Policy Research Working Paper* 5284

RAVALLION, M. (2011) "On Multidimensional Indices of Poverty", *Journal of Economic Inequality* 9, 235-248.

RAVALLION, M. (2012a) "Mashup Indices of Development", *World Bank Research Observer* 27(1), 1-32

RAVALLION, M. (2012b) "Benchmarking Global Poverty Reduction", *World Bank Policy Research Working Paper* 6205

RAVALLION, M. (2012c) "Why Don't We See Poverty Convergence?", *American Economic Review* 102(1), 504-523.

RAVALLION, M. (2012d) "Una cuestión relativa", *Finanzas y Desarrollo*, diciembre, 40-42.

RAVALLION, M., CHEN, S. & SANGRAULA, P. (2009) 'Dollar a Day Revisited' *The World Bank Economic Review*, 23(2), 163-84

SRINIVASAN, T. (2001) "Comment on 'Counting the World's Poor' by Angus Deaton", *The World Bank Research Observer* 16 (fall), 157-168.

STEWART, F. (2002) "Horizontal inequality: A Neglected Dimension of Development", *UNU-WIDER Annual Lecture* 2001.

STEWART, F., G. BROWN & L. MANCINI (2005) "Why Horizontal Inequalities Matter: Some Implications for Measurement", *CRISE Working Paper* 19.

SUMMER, A (2012b), "Where Will the World's Poor Live? An Update of Global Poverty and the New Bottom Billion", *Center for Global Development Working Paper*, 305.

SUMMER, A. (2011) "The New Bottom Billion. What If Most of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?", *Center for Global Development Brief*, marzo.

SUMMER, A. (2012a), "Where Do The Poor Live?", *World Development* 40 (5), 865-877.

SZÉKELY, M.; N. LUSTING; M. CUMPA & J.A. MEJÍA (2004) "Do We Know How Much Poverty There Is?", *Oxford Development Studies* 4, 523-558.

TANNER, M. (2012) "The Income-Inequality Myth", Cato Institute. <http://www.cato.org/publications/commentary/incomeinequality-myth>

WAGSTAFF, A. (2013) "Should inequality be reflected in the new international development goals?" World Bank Let's Talk Development blog post, 26 March. <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/node/895>

WINSHIP, S. (2013) "Overstating the Costs of Inequality", *National Affairs*, Issue 15, Spring.

WORLD BANK (2005) *World Development Report 2006. Equity and Development*. Oxford University Press. Washington.

WORLD BANK (2013) "A Common Vision for the World Bank Group For Discussion", Development Committee Meeting - April 20.

WORLD BANK (2013b) *World Development Report 2013. Jobs*. World Bank.

CAPÍTULO 5: LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA AGENDA POST-2015

Daniel Gayo y Santiago Díaz de Sarralde
Universidad Rey Juan Carlos

1. INTRODUCCIÓN

La aprobación en el marco de Naciones Unidas de la “Declaración del Milenio”, en el año 2000, logró un consenso prácticamente mundial sobre los denominados “Objetivos de Desarrollo del Milenio”³⁹ (ODM) como nueva agenda internacional para el desarrollo, lo cual posibilitó una concentración de esfuerzos tanto de la mayoría de agentes de la cooperación internacional, como de buena parte de los gobiernos de los países en desarrollo en torno a las metas definidas. A pesar de estos efectos positivos, la definición de los ODM también generó importantes retos como: mejorar la coordinación de la ayuda entre la diversidad creciente de agentes e instrumentos; posibilitar que los ODM se integren en los planes nacionales de desarrollo de los países receptores de la ayuda; e incrementar los recursos financieros para el desarrollo, como condición *sine qua non* para la consecución de los ODM. En relación a este último aspecto, en el 2002 se celebró la “Conferencia de Monterrey sobre financiación para el desarrollo”⁴⁰, que constató los límites de los flujos tradicionales de AOD, y la necesidad de incrementar -de forma sostenible y predecible- los recursos para financiar el desarrollo y posibilitar la consecución de los ODM antes del 2015.

Para ello, la declaración final de la Conferencia de Monterrey señala seis medios de financiación que se deben promover para la consecución de los ODM: la movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo (a través de un aumento de la recaudación pública impositiva); la movilización de recursos internacionales para el desarrollo (con atracción de inversión extranjera directa (IED) y otras corrientes de capitales privados); el comercio internacional como

motor del desarrollo (a través de la entrada de divisas por exportaciones); el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo (como complemento a los anteriores medios de financiación); la disminución de la carga de la deuda externa (para aminorar la salida de capitales); y el tratamiento de cuestiones sistémicas (como fomento de la coherencia de políticas para el desarrollo, y de la cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo).

2. LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO TRAS DOHA

El seguimiento del avance en los medios de financiación para el desarrollo recogidos en la “Conferencia de Monterrey” se produjo seis años después con la “Conferencia internacional de Doha de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo”⁴¹, en donde se remarcaron los siguientes elementos:

- En relación a la movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo, se acentúa la necesidad de que se genere un crecimiento económico sostenido e inclusivo; que se realice la reforma fiscal que posibilite un aumento de los ingresos fiscales a la vez que combata la fuga de capitales; que se amplíe la provisión de servicios sociales y de protección a las capas sociales más desfavorecidas; que se promueva una buena y transparente gobernanza con un marco legal de estabilidad; y que se fomente un sector empresarial dinámico y eficiente.
- Respecto a la movilización de recursos internacionales para el desarrollo, se reconoce a la

³⁹Naciones Unidas (2000): “Declaración del Milenio”; Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 septiembre de 2000, en su quincuagésimo quinto período de sesiones (A/RES/55/2).

⁴⁰Naciones Unidas (2002): Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002. (A/CONF.198/11).

⁴¹Naciones Unidas (2008): Informe de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey. Doha (Qatar), 29 de noviembre a 2 de diciembre de 2008. (A/CONF.212/7).

IED como complemento esencial en los procesos de desarrollo, resaltando su capacidad de transferencia de tecnología y de conocimientos empresariales; se aconseja continuar con las mejoras en el entorno empresarial que fomenten la inversión privada nacional e internacional; y en relación a las remesas, se las considera una importante fuente complementaria de recursos financieros privados.

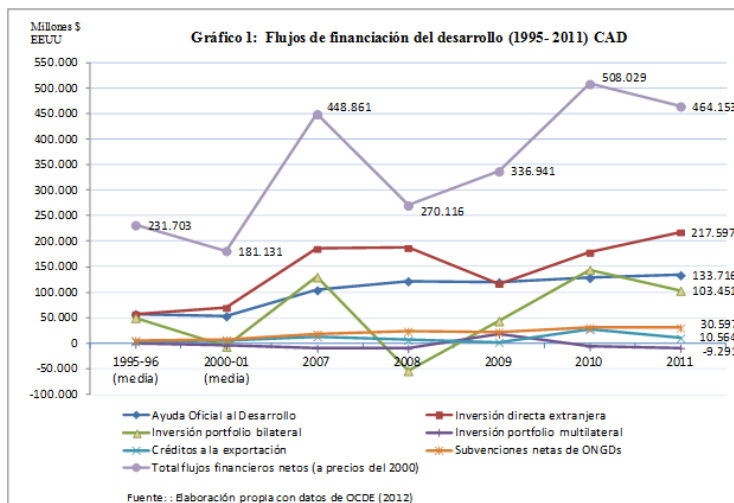
- En el ámbito del comercio internacional, se lo considera un motor del crecimiento económico sostenido; reafirmando la necesidad de que el sistema comercial multilateral sea abierto, basado en normas, no discriminatorio, y equitativo; si bien se reconoce que el ritmo y la secuencia óptimos de la liberalización comercial depende de las circunstancias específicas de cada país, y se reconoce la existencia de problemas específicos en los países menos adelantados (PMA) para integrarse en el sistema de comercio internacional; a la vez que enfatiza el papel de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de los bloques de integración comercial como eficaces instrumentos de liberalización comercial.
- En relación al aumento de la cooperación financiera y técnica, se destaca el importante papel que la AOD tiene para movilizar financiación sostenida para el desarrollo; a la vez que se resalta que su papel ha de ser complementario a otras fuentes de financiación, si bien se reconoce que para muchos PMA la AOD sigue siendo la principal fuente de financiación externa. A su vez, se reafirma el objetivo de que la AOD alcance en el 2015 el 0,7% del PNB y que, de ella, se destine por lo menos entre el 0,15% y el 0,2% del PNB a los PMA; se reclama que se encuentre la forma de hacer un mejor seguimiento de la cantidad, calidad, y eficacia de la ayuda; se apoya la modalidad de cooperación Sur-Sur y a la cooperación triangular; se reconocen los significativos progresos en las fuentes innovadoras de financiación del desarrollo; se destaca la importancia de fomentar la cooperación técnica; y se subraya el importante papel del sistema de NNUU, que ha de tener recursos suficientes y que deben ser bien administrados.
- Sobre la deuda externa, se reconoce que su sostenibilidad ha mejorado; se señala el importante papel que ha tenido la Iniciativa a favor de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral; y se señala la

importancia de que en los procesos de renegociación de la deuda participen plenamente los deudores y los acreedores, a la vez que se enfatiza que las estrategias nacionales de los deudores deben de estar vinculadas a la consecución de los ODM.

- Respecto al tratamiento de las cuestiones sistémicas, se subraya que no se han conseguido los progresos previstos en las instituciones financieras multilaterales -básicamente, en referencia al FMI- en materia de vigilancia, prevención de crisis financieras, y de refuerzo de la estabilidad del sistema financiero internacional; se reclama la reforma del sistema financiero internacional para fortalecer sus marcos de regulación y supervisión, así como de mejora de las normas contables, y un aumento de la transparencia para reducir las corrientes de capital ilícitas; se señala la necesidad de que la información suministrada por los organismos de calificación crediticia deben basarse en parámetros ampliamente aceptados, bien definidos, objetivos, y transparentes; se exige el desarrollo de políticas financieras y macroeconómicas racionales; se reclama que las instituciones internacionales sigan aumentando la coherencia de políticas para el desarrollo; y se reclama que los países de bajos ingresos tengan una participación efectiva en las estructuras de gobernanza económica mundial.

De manera complementaria, la Conferencia de Doha destaca la existencia de otros nuevos retos que reclaman una mayor financiación para el desarrollo como consecuencia de diversos factores: la creciente preocupación en torno al cambio climático; la elevación del precio internacional de algunos productos básicos y su efecto sobre la seguridad alimentaria, especialmente en los PMA; y las crecientes necesidades de reconstrucción en los países post conflicto. Con el trasfondo de este amplio listado de factores, en la última década se observa un comportamiento variable de las distintas fuentes de financiación del desarrollo, con una significativa caída del total de flujos financieros netos para el desarrollo en el año 2011 (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. FLUJOS DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO (1995-2011) CAD



Fuente: PNUD (2011)

En la evolución de los principales componentes de flujos internacionales de financiación para los países en vías de desarrollo se observa que el establecimiento de los ODM en el 2000 derivó en un cambio de tendencia en los flujos de ayuda oficial al desarrollo, pasando del declive de la década de los noventa al crecimiento propio del período previo a la crisis. Pese a ello, el esfuerzo de la ayuda al desarrollo respecto al PNB de los donantes registra un nivel promedio del 0,3% -muy por debajo de la cota del 0,7% fijada por las NNUU hace más de tres décadas- y, además, con tendencia decreciente en los años 2011 y 2012 como consecuencia de la crisis económica, que finalmente sitúa el volumen de AOD en un 0,29% del PNB de los donantes.

A pesar de los esfuerzos realizados por los donantes tradicionales, el panorama actual muestra un notable déficit de financiación para el desarrollo. Por ello, y ante la culminación del plazo dado para la consecución de los ODM en el 2015, es preciso que en la nueva Agenda del Desarrollo post-2015 se aseguren los suficientes recursos financieros para promover el desarrollo, profundizando en los medios tradicionales de financiación, a la par que generando nuevos instrumentos que permitan complementar a los tradicionales.

En los siguientes apartados, se analizarán dos ámbitos esenciales en la financiación de los futuros objetivos de desarrollo, de reducción de la pobreza, y de gestión de los bienes públicos globales: por un lado, la necesaria movilización recursos financieros domésticos en los países en vías de desarrollo a través de políticas fiscales que incrementen sustancialmente los ingresos públicos, a la par de que generen mejoras en los niveles de equidad; y, por el otro, el papel esencial que la financiación innovadora para el desarrollo puede tener en lograr la suficiencia de recursos para la consecución de la Agenda del Desarrollo post-2015.

3. LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS NACIONALES PARA EL DESARROLLO

La movilización de recursos financieros propios en los países en desarrollo es un elemento fundamental -e ineludible- para la adecuada financiación de sus procesos de desarrollo, para lo cual es preciso que estos países tengan tasas sostenidas y significativas de crecimiento económico inclusivo. Para ello, sus gobiernos deben promover -a través de apropiados marcos reguladores- un entorno que sea propicio

para la estabilidad, el aumento de las inversiones productivas y la atracción de inversión extranjera; a la vez que se posibilite una reforma fiscal que incremente los ingresos públicos e introduzca una mayor progresividad con mejoras en equidad, con la ampliación del acceso a una infraestructura económica y social básica y a unos servicios sociales inclusivos a las capas sociales más empobrecidas y desfavorecidas.

Del amplio abanico de recursos financieros propios, se analizará el papel la fiscalidad y el efecto negativo de los paraísos fiscales.

3.1. La fiscalidad y la financiación del desarrollo

La fiscalidad es un aspecto crucial en los procesos de desarrollo, ya que afecta al comportamiento económico de los individuos, determina la capacidad de acción del sector público y conforma el contrato social sobre el que se erige el concepto de ciudadanía. Además constituye un factor clave para determinar la capacidad de ahorro de un país. El sistema fiscal influye indirectamente sobre la conducta ahorradora de los agentes privados, a través de los impuestos y las exenciones, pero determina también, en este caso de forma directa, la capacidad de ahorro del sector público. Por todo ello, un sistema fiscal apropiado se convierte en un requisito imprescindible para el progreso de las naciones. No obstante, configurar

un sistema fiscal dotado de los criterios adecuados de suficiencia, eficiencia, equidad, simplicidad administrativa y flexibilidad, es una tarea difícil en los países en desarrollo.

En concreto, los sistemas fiscales de los países en desarrollo difieren de los correspondientes a los países desarrollados tanto en términos cuantitativos como en el peso de las diversas figuras impositivas. En este sentido, y de cara a determinar el potencial del fortalecimiento de la capacidad fiscal como instrumento de fomento del desarrollo en las diversas áreas geográficas, realizaremos un análisis de cinco grupos de países diferenciados, con especial atención al área latinoamericana, dada su especial vinculación con la cooperación española. En concreto distinguiremos: OCDE -como referencia media de países desarrollados-; América Latina; Centroamérica -restringiéndonos a los países coordinados por su pertenencia al Grupo Técnico de Política Tributaria de Centroamérica, República Dominicana y Panamá (GTPT⁴²)-; Caribe; y resto de países de renta media (PRM).

Los ingresos fiscales totales en los países integrantes del GTPT, al igual que los del conjunto de América Latina⁴⁴, se sitúan entre los más reducidos del mundo, incluso utilizando para su medición un indicador de presión fiscal “ajustado” como el desarrollado en la base de datos utilizada en este trabajo⁴⁵. Pese a haber

CUADRO 1: INGRESOS FISCALES

I. Totales ⁴³	1990	1995	2000	2005	2010
AL	15,30	17,77	18,94	21,45	23,52
CARIBE	25,17	24,86	27,09	28,54	29,36
OCDE	33,10	34,60	35,30	35,00	33,80
PRM	25,69	26,55	26,44	28,68	26,90
GTPT	13,65	14,89	15,58	17,69	19,32

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2012), BID y CIAT (2012) y FMI (2012)

⁴²Para evitar reiteraciones en ocasiones se utilizará “GTPT”, con el significado de “países integrantes del GTPT”.

⁴³Los países incluidos para cada una de las regiones indicadas son: América Latina, AL: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay. Caribe: Barbados, Belice, Jamaica y Trinidad y Tobago. GTPT: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana. Los países de renta media (PRM), son: Albania, Argelia, Armenia, Bután, Bielorrusia, Botsuana, Bulgaria, Cabo Verde, Camerún, Egipto, Fiji, Filipinas, Georgia, India, Indonesia, Irán, Jordania, Kazakstán, Lesoto, Lituania, Malasia, Marruecos, Mauricio, Moldavia, Namibia, Nigeria, Pakistán, Polonia, Rumania, Rusia, Seychelles, Siria, Sri Lanka, Sudáfrica, Suazilandia, Tailandia, Túnez, Turquía y Ucrania.

⁴⁴El conjunto de países del Caribe considerados tienen un nivel de presión fiscal acorde a la media de los PRM.

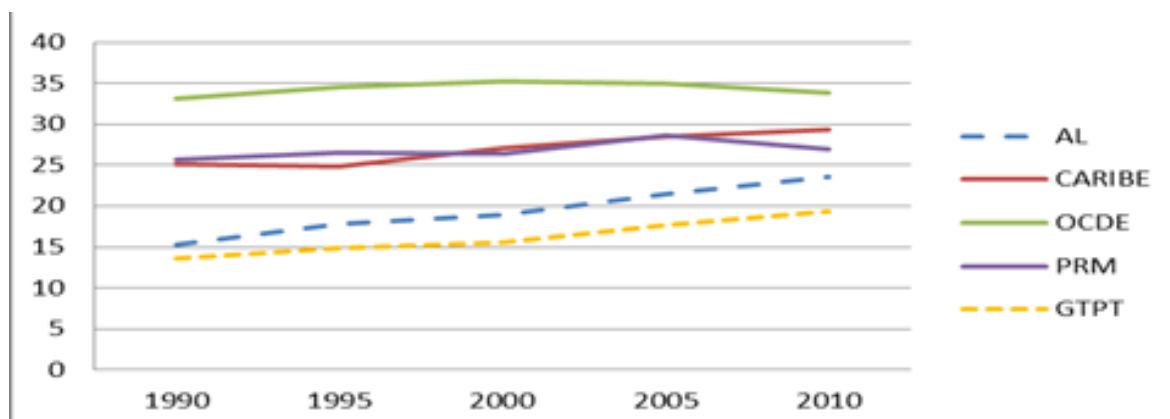
⁴⁵Base de datos BID-CIAT (2012). Los ingresos fiscales “ajustados” corresponden a la suma de ingresos impositivos, las contribuciones sociales (pensiones y salud), tanto públicas como privadas cuando sean obligatorias, y las rentas derivadas de los recursos naturales, tanto de empresas públicas (regalías, dividendos y otros ingresos de libre disponibilidad del gobierno), como privadas (regalías, impuestos “extra” a la renta y patrimonio, etc.). Es un concepto más amplio, por tanto, que los tradicionales de ingresos impositivos, tributarios o fiscales, ya que incluye recursos que están excluidos en estos, pero que debieran tenerse en cuenta, puesto que o se encuentran a disposición del sector público (los derivados de recursos naturales) o responden a una regulación pública y son de pago obligatorio (contribuciones privadas obligatorias). Esta precisión es esencial, por ejemplo, en el caso de Panamá, al permitir así tener en cuenta los ingresos del Canal.

registrado un crecimiento notable en las dos últimas décadas, mayor al del resto de regiones, sus ingresos se encuentran hasta diez puntos del PIB por debajo del de países comparables en cuanto a su nivel de renta y catorce respecto a la media de los países de la OCDE. Por su parte, los PRM han mantenido una presión

fiscal muy estable, con una diferencia de unos ocho puntos respecto a la OCDE.

En cuanto a la estructura de los ingresos considerados⁴⁶ se aprecia una evolución y distribución de los pesos en el GTPT similar a la

GRÁFICO 2: INGRESOS FISCALES %PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2012), BID y CIAT (2012) y FMI (2012)

GRÁFICO 3A

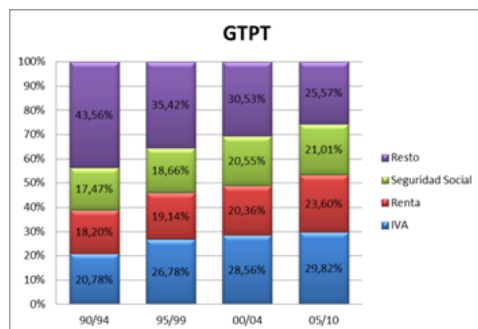


GRÁFICO 3B

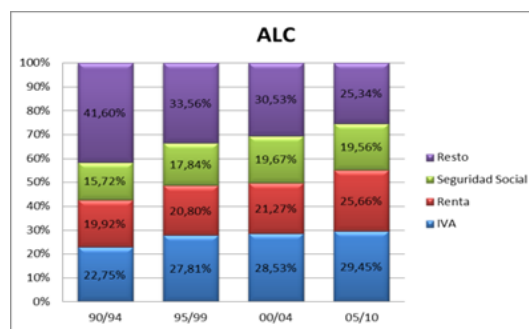
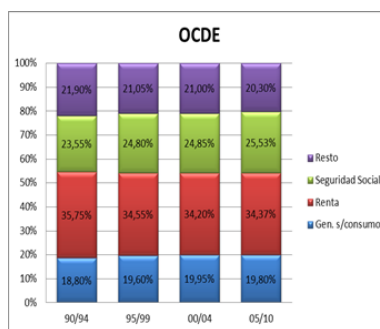


GRÁFICO 3C



⁴⁶En este caso nos ceñimos al total de ingresos tributarios de cara a posibilitar un desglose homogéneo de los recursos fiscales.

registrada en AL: i) crecimiento del peso de los tres pilares de la recaudación: IVA, Renta y Seguridad Social; ii) peso del IVA, como figura más relevante, cercano al 30%, frente al 20% de media en la OCDE; iii) recaudación por la figuras de imposición directa inferior a la registrada en los países desarrollados, 20% en Seguridad Social, frente al 25%, y, sobre todo, participación de los impuestos sobre la renta casi diez puntos por debajo, 25% frente a 35%.

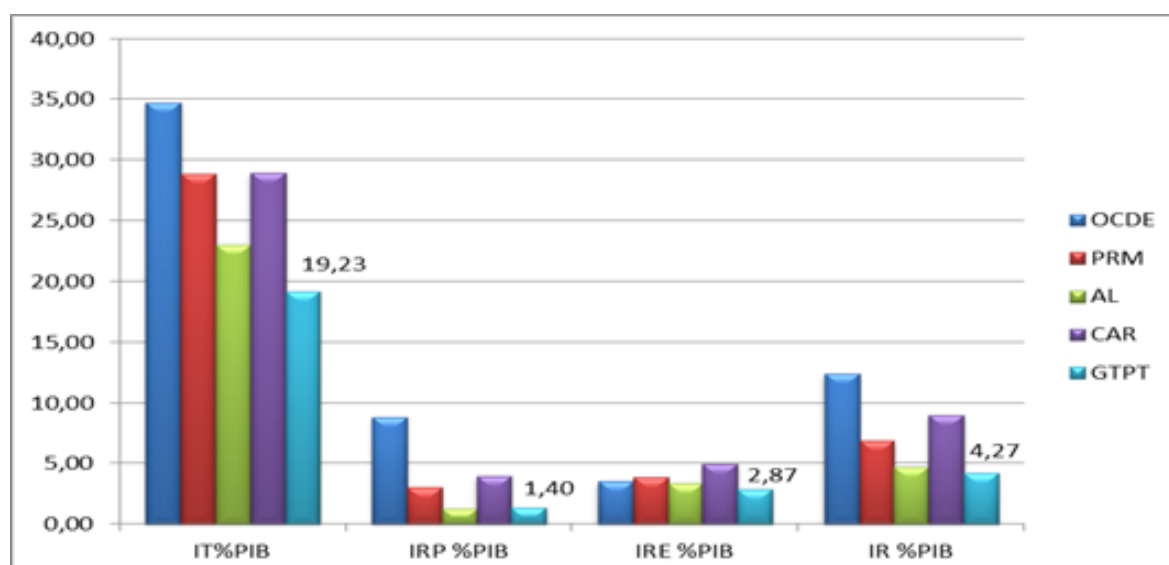
Por lo tanto, las diferencias en materia de imposición directa, y en particular sobre la renta, parecen explicar en el caso tanto del GTPT como de AL las insuficiencias recaudatorias en términos comparados. Si analizamos más en detalle estos datos, se observa que en el último quinquenio el peso de la imposición sobre la renta en relación al PIB en el GTPT es ocho puntos porcentuales inferior a la media de la OCDE y 1,6 puntos menos que en los PRM. Éstos últimos, a su vez, presentan un peso de la imposición sobre la renta que se sitúa en el la mitad de la existente en los países de la OCDE.

CUADRO 2: INGRESOS TOTALES, SOBRE LA RENTA PERSONAL Y SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL EN % DEL PIB. MEDIA 2006-2010

	IT%PIB	IRP %PIB	IRE %PIB	IR %PIB
OCDE	34,74	8,87	3,54	12,41
PRM	28,86	3,03	3,87	6,90
AL	23,08	1,32	3,41	4,74
CAR	28,99	4,01	4,98	8,99
GTPT	19,23	1,40	2,87	4,27

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2012), BID y CIAT (2012) y FMI (2012)

GRÁFICO 4: INGRESOS TOTALES, SOBRE LA RENTA PERSONAL Y SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL EN % DEL PIB. MEDIA 2006-2010



Sin embargo, si desglosamos este dato se aprecia que prácticamente la totalidad de la diferencia, tanto en AL como en el GTPT y en los países del renta media, se encuentra en el Impuesto sobre la Renta de las Personas⁴⁷, más de siete puntos en los dos primeros casos y cinco en los PRM, mientras que la imposición sobre la renta empresarial es muy similar en todas las regiones analizadas.

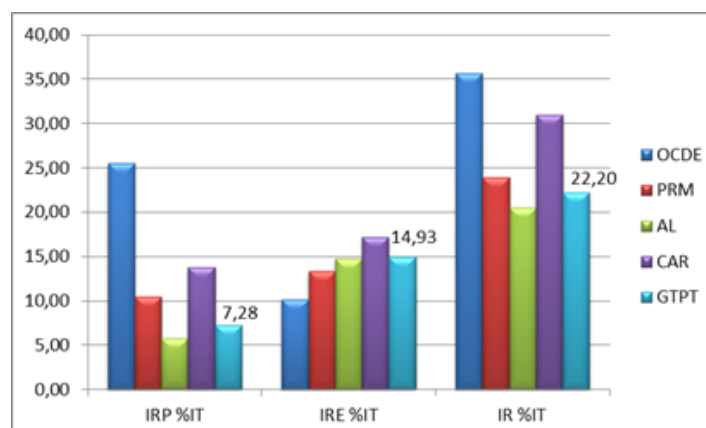
De hecho, si consideramos por separado el peso de los componentes personal y empresarial respecto a los ingresos totales, se observa que la participación de la tributación sobre las empresas en el total es mayor en AL, GTPT y PRM que en el resto de las regiones consideradas (con la única excepción del Caribe), mientras que la imposición personal se sitúa muy por debajo sobre todo en el caso de los países latinoamericanos.

CUADRO 3: INGRESOS SOBRE LA RENTA PERSONAL Y SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL EN % DEL TOTAL. MEDIA 2006-2010

	IRP %IT	IRE %IT	IR %IT
OCDE	25,52	10,20	35,72
PRM	10,51	13,41	23,91
AL	5,73	14,79	20,53
CAR	13,84	17,19	31,02
GTPT	7,28	14,93	22,20

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2012), BID y CIAT (2012) y FMI (2012)

GRÁFICO 5: INGRESOS SOBRE LA RENTA PERSONAL Y SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL EN % DEL TOTAL. MEDIA 2006-2010



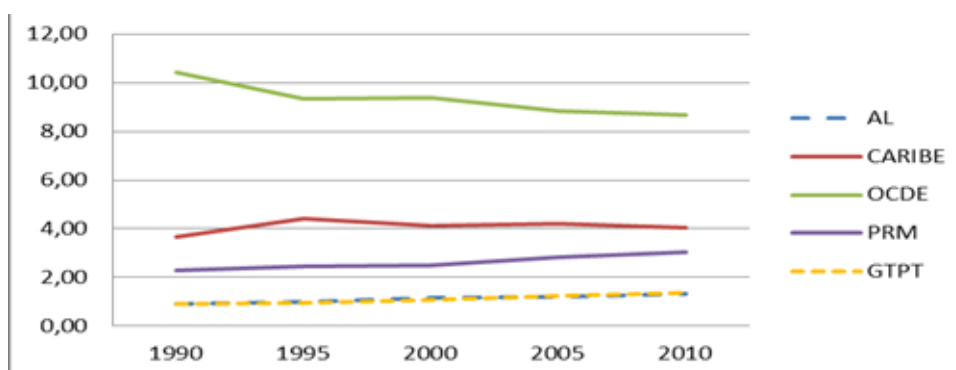
⁴⁷En todo caso, es necesario tener en cuenta que estos datos son una aproximación a la realidad, ya que la diferenciación entre renta personal y de las actividades económicas es difusa y depende en muchos casos de cada legislación.

CUADRO 4: IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL. EVOLUCIÓN

IRP	1990	1995	2000	2005	2010
AL	0,90	1,00	1,16	1,21	1,35
CARIBE	3,68	4,42	4,11	4,22	4,03
OCDE	10,41	9,35	9,40	8,83	8,68
PRM	2,29	2,47	2,51	2,82	3,06
GTPT	0,91	0,96	1,08	1,23	1,37

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2012), BID y CIAT (2012) y FMI (2012)

GRÁFICO 6: IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL. EVOLUCIÓN % PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2012), BID y CIAT (2012) y FMI (2012)

Para completar esta visión panorámica, podemos analizar la evolución de la recaudación por la imposición desagregada sobre la renta. Así se observa que en los últimos veinte años la recaudación

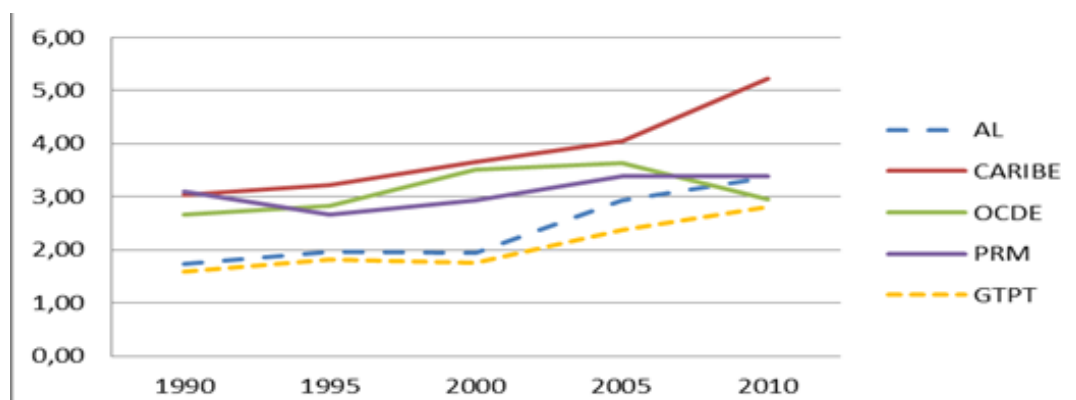
del impuesto sobre la renta personal en el GTPT y en AL es muy similar y apenas ha aumentado, produciéndose una ligera convergencia con los países de la OCDE debido casi únicamente al descenso de

CUADRO 5: IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL. EVOLUCIÓN

IRE	1990	1995	2000	2005	2010
AL	1,73	1,97	1,93	2,92	3,36
CARIBE	3,03	3,21	3,66	4,05	5,21
OCDE	2,66	2,82	3,51	3,63	2,94
PRM	3,09	2,67	2,94	3,39	3,38
GTPT	1,58	1,82	1,75	2,36	2,80

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2012), BID y CIAT (2012) y FMI (2012)

GRÁFICO 7: IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL. EVOLUCIÓN %PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2012), BID y CIAT (2012) y FMI (2012)

su peso en estos países. El crecimiento en los PRM es algo mayor, lo que ha reducido la diferencia con la OCDE de ocho a unos cinco puntos.

En cambio, el peso de la imposición sobre la renta societaria en términos de PIB ha experimentado una convergencia a nivel mundial, con importantes crecimientos en AL y GTPT, pese a que todavía la recaudación media en estos últimos por este concepto sea la más baja de las regiones consideradas.

El análisis de la estructura y evolución de los impuestos en estas cinco categorías de países permite plantear tanto el contexto como los objetivos principales del análisis de la viabilidad del fortalecimiento de las capacidades fiscales como instrumento de desarrollo. Pese a la ligera convergencia que muestran los indicadores de presión fiscal global a lo largo de los últimos veinte años, su nivel sigue siendo reducido en los países de renta media y, sobre todo, en AL y Centroamérica. De igual forma, la transformación de la estructura de los ingresos experimentada en este periodo, no ha podido evitar que siga prevaleciendo la

imposición indirecta, mientras que el peso de las cotizaciones sociales y la imposición sobre la renta sigue alejado de los niveles de referencias de los países desarrollados. En particular, son las carencias en materia de imposición sobre la renta personal las que mejor explican las diferencias de los sistemas fiscales del GTPT, AL y PRM, mientras que el impuesto sobre la renta empresarial se sitúa, en términos recaudatorios, en línea con la experiencia comparada.

Todo lo anterior, junto a las diferencias observadas entre áreas geográficas, hace necesario plantearse en detalle las características técnicas y las circunstancias sociales, políticas y económicas que han situado a la imposición personal en esta situación, y las vías para su superación. Las carencias de esta fuente de ingresos limitan el crecimiento futuro de los recursos públicos y su papel en la promoción de la equidad social y el desarrollo. Asimismo, en materia de imposición sobre la renta empresarial es necesario estudiar sus características específicas, su relación con la baja imposición personal y el papel que pueda jugar en la integración económica y el crecimiento de estos países.

Por supuesto, debe tenerse en cuenta que el menor nivel de renta o las elevadas desigualdad e informalidad condicionan la capacidad recaudatoria y no son fácilmente subsanables. Sin embargo, hay muchos otros factores, como las carencias institucionales y administrativas para la gestión tributaria, la estructura de las tasas, la proliferación de exenciones y beneficios fiscales, el tratamiento preferencial de ciertas fuentes de renta, o la evasión, que explican los resultados que han contribuido a vaciar, en gran medida, de contenido la imposición sobre la renta y en los que el apoyo y la colaboración técnica de los países desarrollados puede ayudar a buscar soluciones.

3.2. Los paraísos fiscales y la financiación al desarrollo

Una parte de los potenciales recursos financieros con que los países podrían respaldar sus procesos de desarrollo se pierden como consecuencia de la competencia impositiva a la baja que practican para atraer inversiones, de las prácticas generalizadas de evasión fiscal, y de la fuga de capitales. Todos estos fenómenos surgen como consecuencia del contraste existente entre un mundo crecientemente

globalizado, con cada vez más importantes interdependencias exteriores, pero en el que rigen sistemas impositivos de base nacional, con limitada capacidad de coordinación internacional.

En el sostenimiento de este tipo de prácticas tienen un papel crucial los llamados “paraísos fiscales”: es decir, aquellos países o territorios que ofrecen acogida a los capitales internacionales, aplicándoles tipos impositivos nulos (o mínimos) y garantizándoles discreción (u opacidad informativa) acerca de la procedencia de los recursos.

Los recursos que los países en desarrollo pierden como consecuencia de estas prácticas financieras extraterritoriales exceden a los propios de la recaudación perdida. También ha de considerarse la pérdida de rentas que motiva el recurso a precios de transferencia por parte de multinacionales instaladas en los países en desarrollo y con una sede (real o ficticia) en estos paraísos fiscales. Adicionalmente, la baja o nula tributación existente en estas plazas espolea a los países en desarrollo a bajar su tributación como medio para establecer marcos económicos atractivos a la inversión internacional. Finalmente, el secreto bancario y la prestación de servicios fiduciarios que proporcionan las instituciones financieras localizadas en estas plazas proporcionan cobertura a operaciones delictivas (como el lavado de dinero sucio, la malversación, el fraude, el tráfico ilegal de armas o el narcotráfico). Desde esta perspectiva, los paraísos fiscales constituyen espacios de impunidad frente a la corrupción y el delito, generando costes severos sobre el marco normativo en el que debería operar la economía internacional.

En 2009, con el impulso del G20 y la adopción de las normas desarrolladas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁴⁸, el conjunto de los centros financieros mundiales se comprometieron, bajo presión, a acabar con el secreto bancario a efectos fiscales. Y más allá de las “listas de la OCDE” publicadas en 2009, las leyes de todos los países implicados han pasado por el sistema de criba y escrutinio de la OCDE. Los 120 miembros del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información son evaluados basándose en criterios homogéneos. Los progresos ha sido importantes, ya que en la actualidad, todos los países, cuando reciben una solicitud de otro país, aceptan intercambiar información bancaria; desde 2009 se han firmado

⁴⁸Véase Gurría, A. (2013) *Basta de desvergüenza fiscal*. Periódico El País. 27 mayo de 2013.

casi mil acuerdos bilaterales para intercambiar este tipo de información y algunos regímenes opacos han sido desmantelados. Sin embargo, aun deben producirse importantes progresos siguiendo las recomendaciones formuladas por el Foro Global. Algunos países como Liechtenstein, cuya legislación fue considerada insuficiente, han cambiado sus leyes para responder a estas exigencias. Otros han sido invitados a acelerar sus reformas como requisito previo para un examen más exhaustivo.

Sin embargo, un número creciente de Estados y actores sociales consideran que conviene ir todavía más lejos en el salto cualitativo de transparencia que ha constituido el intercambio de información bancaria a solicitud, pasando al intercambio automático de información. El G20 ha hecho un llamamiento a todas las jurisdicciones para que adopten el intercambio automático, que se convertiría en el nuevo estándar global. Por su parte, el G8 ha solicitado a la OCDE que implemente una plataforma en la que los Estados puedan intercambiar información automáticamente de forma segura y eficaz. Con el fin de aplicar las nuevas exigencias de Estados Unidos en el marco de la denominada ley FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), varios países, entre ellos Suiza, han firmado acuerdos en los que se prevé un intercambio más profundo. Además, 17 países de la Unión Europea acaban de comprometerse a elaborar un proyecto piloto para establecer entre ellos un intercambio similar al propuesto por la FATCA. Por otra parte, numerosos países como Arabia Saudí, Austria, Belice, Luxemburgo o Singapur firmaron en el Convenio Multilateral de la OCDE sobre Asistencia Administrativa en Materia Tributaria el pasado 29 de mayo, en el cual se establecen todas las formas de intercambio de información e incluso la asistencia en el cobro de deudas fiscales.

Otro fenómeno igualmente preocupante es el de la planificación fiscal agresiva, cuya solución requiere una acción colectiva y coordinada a nivel internacional (OCDE, 2013). En este contexto el G20 ha instado a la OCDE a revisar y reforzar las normas de fiscalidad internacional para poner en pie de igualdad a las PYMEs y las multinacionales. El combate contra la erosión de las bases fiscales y la deslocalización de beneficios a través de la planificación agresiva debería convertirse en una prioridad global.

Junto a la necesidad de aumentar los ingresos fiscales de los países en desarrollo, parece imprescindible que a la AOD tradicional se le adicione nuevos recursos financieros, dada la creciente necesidad de financiación de la futura Agenda del Desarrollo post-2015.

4. LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN INNOVADORA DEL DESARROLLO (FID)

La necesidad de aumentar la financiación para el desarrollo con recursos adicionales -más estables y predecibles-, para la consecución de los ODM post-2015, ha originado una búsqueda de mecanismos de financiación innovadora para el desarrollo (FID) con el objetivo de complementar los flujos tradicionales de ayuda al desarrollo. Si bien desde el 2000 la AOD ha crecido cerca de un 70% hasta los 133.716 millones de dólares del 2011, y se ha más que duplicado el volumen de ayuda a los PMA, los flujos actuales de financiación canalizados hacia el mundo en desarrollo tendrán que crecer más del doble para alcanzar el objetivo de Naciones Unidas del 0,7% del PNB.

Es en este contexto, donde la financiación innovadora para el desarrollo adquiere un creciente protagonismo. Desde el año 2006, alrededor de veinte países han utilizado uno o varios mecanismos innovadores de financiación, movilizando cerca de 6.000 millones de dólares. El alcance recaudatorio es muy dispar entre las distintas fuentes de FID y, en general, buena parte de las aplicadas tienen escasa capacidad financiera; mientras que aquellas con más poder recaudatorio, como la imposición sobre el carbono (250.000 millones de dólares al año), las emisiones de DEG y/o su apalancamiento financiero para el desarrollo (entre 160.000 y 270.000 millones de dólares al año), y el impuesto sobre las transacciones financieras (incluidas las transacciones en divisas, entre 55.000 y 115.000 millones de dólares al año),⁴⁹ no han sido aplicadas a objetivos de desarrollo.

⁴⁹Según estimaciones del DESA del potencial de financiación de la FID, en: "Estudio Económico y Social 2012. En busca de nueva financiación para el desarrollo" (2012).

4.1. Mecanismos sugeridos

El apoyo internacional a la expansión de los mecanismos de FID ha ido creciendo en los últimos años por la necesidad de generar financiación adicional a una AOD que difícilmente puede crecer en el contexto de crisis y ajustes presupuestarios en los donantes. Así, en la 10ª Reunión Plenaria del Grupo Piloto Financiación Innovadora para el Desarrollo (FID) (Madrid, Febrero de 2012) se consensuaron tres ejes de actuación prioritarios en la FID: la necesidad de apoyar la apropiación de África de la FID (habrá una futura conferencia africana sobre FID, propuesta por Guinea); la relevancia del papel de la filantropía privada (y el potencial de las contribuciones ciudadanas) y el refuerzo de las actuaciones de financiación de la lucha contra el cambio climático (tema subrayado en la Conferencia Río+20). A su vez, en esta reunión Plenaria se avanzó en tres ámbitos relacionados con la movilización de recursos financieros propios en los países en desarrollo: los flujos financieros ilícitos y evasión fiscal (Noruega-Guinea), la creación de la Tasa sobre Transacciones Financieras (*Francia-Stamp Out Poverty*), y el análisis de las remesas de emigrantes (Italia-FIDA).

La vinculación de la FID con la consecución de los objetivos de desarrollo es cada vez mayor a nivel internacional. En este sentido, la 4ª Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la Agenda para el Desarrollo Post-2015 (Bali, 25 marzo de 2013) se dedicó a discutir el papel de nuevas fuentes de financiación complementarias e innovadoras (se citan los *debtswaps* y las garantías y mecanismos privados de mercado), junto a la movilización doméstica de recursos, la inversión privada, la responsabilidad social corporativa, la filantropía, las distintas modalidades de cooperación -Norte-Sur, Sur-Sur, y Cooperación Triangular-, las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD), y la regulación de los paraísos fiscales y de los flujos financieros ilícitos.

De manera general, la FID podría ser innovadora de tres maneras: por ser una forma estable y predecible de recaudación; por ser una financiación complementaria a los flujos tradicionales de AOD; y por ser recursos gestionados multilateralmente. No existe una definición precisa y aceptada sobre qué es la FID, por lo que suele entenderse de manera no cerrada, y dando cabida a casi toda fuente

de financiación distinta a la AOD y vinculada al desarrollo. No obstante, hay intentos de acotar el concepto de "FID", como la concepción restringida defendida por el Departamento Económico y Social de las NNUU (DESA, 2012), que sostiene que los instrumentos de FID han de cumplir tres características: 1) han de tener participación del sector oficial, bien con recursos públicos, o como catalizador de recursos del sector privado y de entidades filantrópicas; 2) deben ser de cooperación internacional al desarrollo; y 3) tienen que ser innovadoras, bien como tipo de recurso, bien en su modo de recaudación, o en sus estructuras de gobernanza. A su vez, se sostiene que la FID ha de darse en el ámbito de las finanzas públicas internacionales que apoyan directamente la consecución de ODM, o de la consignación de créditos para los bienes públicos mundiales. En la búsqueda de los nuevos instrumentos que generen una financiación adicional y más predecible para el desarrollo conviene incorporar un análisis normativo sobre su idoneidad en, al menos, seis dimensiones (Alonso, 2012): según su grado de adicionalidad (y no sustitución) a las corrientes tradicionales de AOD; según su nivel de predictibilidad para minimizar la volatilidad e inestabilidad de los flujos financieros; según su suficiencia financiera o capacidad de movilizar los recursos necesarios para las necesidades de financiación existentes; según su grado de justicia en la adecuada distribución de los costes y beneficios y de generación de igualdad de oportunidades; según su grado de eficiencia económica en la minimización de los costes y en la no reducción del potencial de crecimiento económico; y, finalmente, según su capacidad para ser utilizados de forma sencilla y ágil.

Una característica sobresaliente de la financiación innovadora para el desarrollo es la diversidad de instrumentos y mecanismos existentes (cuadro 6). Así, los hay:

- Que suponen nuevos recursos financieros para el sector público (la compraventa de derechos de emisión de CO₂; el gravamen de solidaridad sobre los billetes aéreos; o los impuestos a las transacciones financieras o a las emisiones de CO₂ de los aviones);
- Que son nuevas fuentes de captación de recursos mundiales (nuevas emisiones de Derechos Especiales de Giro, con un enorme potencial

recaudatorio pero de difícil consenso internacional ya que implica la reforma de los estatutos del FMI; o las regalías por explotación de recursos naturales más allá de la Zona de Explotación Económica (ZEE) de las 100 millas);

- Que son mecanismos que reestructuran las corrientes de efectivo (el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIM) que

vincula los compromisos de AOD al largo plazo para facilitar fondos de uso inmediato emitiendo obligaciones garantizadas; o el canje de deuda por salud (Debt2Health) o por proyectos inversión medioambientales);

- O los que son mecanismos de gestión del riesgo, donde existen varios fondos mundiales que funcionan como mecanismos de asignación de

CUADRO 6: MODALIDADES DE FUENTES INNOVADORAS DE FINANCIACIÓN E INTERMEDIACIÓN PARA EL DESARROLLO

NUEVAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	
Tipo	Ejemplos
Nuevas fuentes de financiación a través impuestos y gravámenes	Compraventa de derechos de emisión (UE); Gravamen de solidaridad sobre los billetes aéreos; Imp. sobre las emisiones de CO2 de aviones (Noruega); Imp. sobre el carbono; Imp. sobre las transacciones financieras; Imp. sobre transacciones en divisas; Imp. internacional sobre patrimonios > 1000 mill.
Nuevas fuentes de captación de recursos mundiales	Nueva emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG); Apalancamiento financiero de DEG; Regalías por explotación recursos naturales (> ZEE de las 100 millas)
MECANISMOS DE INTERMEDIACIÓN PARA LA FINANCIACIÓN	
Tipo	Ejemplos
Mecanismos que reestructuran corrientes de efectivo	Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIM); Debt2Health; Canje deuda por proyectos inversión medioambientales.
Mecanismos de gestión del riesgo	Servicio de medicamentos asequibles contra la malaria; Copago garantizado de vacunas en el futuro; Fondo de seguros contra riesgos de catástrofe para el Caribe (CCRIF).
Mecanismos que apalancan recursos cívicos o del sector privado	Loterías; Product Red

Nota: Se señalan en cursiva los instrumentos de FID que actualmente no existen.

Fuente: Elaboración propia a partir de DESA (2012)

CUADRO 7: INSTRUMENTOS, FINALIDAD Y PAÍSES PARTICIPES EN MECANISMOS DE FID

INSTRUMENTOS DE FID	FINALIDAD	PARTICIPANTES
Mecanismos de garantía	Vacunación	Canadá; Italia; Noruega; Rusia; Reino Unido; Suecia; Australia; Brasil; Francia; Holanda; Sudáfrica; y España
Mecanismos de mercado	Medioambiente	Alemania; Francia; Holanda
Canjes de deuda	Salud y Medioambiente	Australia; Alemania; Francia; y Estados Unidos
Impuestos de base global / Aviación	Salud	18 países
Contribuciones ciudadanas	Salud	Reino Unido; Fundación Gates y otras empresas privadas
Loterías	Seguridad alimentaria	Bélgica

Fuente: Elaboración propia

recursos: el Fondo Mundial de la Lucha contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis (denominado “Fondo Mundial”), el UNITAID (creado en el 2006 para que aumente el acceso a tratamientos contra las pandemias del SIDA, la malaria y la tuberculosis, y financiado en un 70% con las tasas sobre los billetes de avión), la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI), o el servicio de medicamentos asequibles contra la tuberculosis y la malaria (FMSTM); junto al Fondo de seguros contra riesgos de catástrofe para el Caribe (CCRIF).

A la amplia gama de instrumentos de FID, hay que añadir su posible vinculación con diferentes objetivos sectoriales del desarrollo, así como la existencia de un diverso apoyo de países fundaciones filantrópicas y empresas privadas (Cuadro 7). Sobresale que la mayoría los mecanismos e instrumentos de FID apoyan a programas de salud. Por su parte, el apoyo de un país a uno u otro instrumento o mecanismo de FID puede deberse al encaje dentro de sus directrices nacionales de cooperación internacional, a la idiosincrasia de su sistema financiero, y/o a su cultura y valores sociales⁵⁰.

Junto al potencial recaudatorio de los instrumentos de FID, hay que tener presente el grado de viabilidad de su puesta en práctica. En este sentido, cabe resaltar la próxima creación de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras que impliquen un cambio de moneda (ITF) en el territorio comunitario, que puede servir como buen referente para la futura creación de una tasa mundial sobre las transacciones internacionales vinculada a la financiación para el desarrollo. Hay que destacar que el ITF como posible nuevo mecanismo de financiación para el desarrollo satisface los seis criterios normativos enumerados anteriormente, lo cual refuerza su idoneidad y permite justificar un posicionamiento favorable al respecto.

4.2. El Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF) en la UE

Uno de los graves problemas que presenta el sistema económico internacional en su actual diseño es la falta de un sistema impositivo a ese nivel, necesario para corregir fallos de mercado de índole global, para hacer posible las redistribuciones de renta a escala mundial, y para la constitución de organismos

internacionales autónomos y democráticos. En este sentido, existen varias propuestas sobre la mesa, de entre las cuales quizá la más debatida es la conocida Tasa Tobin, justificada con objeto de corregir las deficiencias de los mercados financieros internacionales, y cuya versión actual corregida es el ITF (KMG, 2013).

El origen de la propuesta para el establecimiento del ITF se encuentra en los trabajos realizados desde comienzos de los años setenta por el economista y ganador del premio Nobel James Tobin, basándose en el análisis del colapso del sistema de tipos de cambio fijos del régimen de Bretton Woods. El objetivo inicial de este impuesto es la reducción de la volatilidad de los tipos de cambio en la medida en que ésta sea provocada por motivos de especulación. Este mecanismo, que tiene antecedentes en la obra de Keynes, pretende “arrojar arena en los engranajes” de los mercados financieros internacionales, reduciendo la rentabilidad de los cambios de divisas (en cuantía creciente con el número de transacciones realizadas, lo que penaliza en mayor medida las realizadas a corto plazo frente a las inversiones a largo plazo) mediante la introducción de un impuesto (cuya cuantía inicial era de 1%, si bien en escritos posteriores el mismo Tobin la redujo a un tipo entre el 0,25% y el 0,1%) proporcional a la cuantía de cada transacción.

De forma sintética, el ITF se ha convertido en un eje central del debate, en donde cabe destacar cinco distintas dimensiones. Por una parte, tendría la función de reducir la volatilidad de los tipos de cambio en los mercados financieros internacionales, lo cual supondría una reorientación importante en la reflexión teórica y aplicación práctica de los principios de la teoría económica en relación con los mercados; en segundo lugar, se encuentran las motivaciones de carácter fiscal, dado que este impuesto permite la explotación de una nueva e importante fuente de recursos, e indirectamente, permite recuperar el gravamen de las rentas de capital, ante la dificultad de su imposición en el ámbito nacional en un contexto de libertad de los flujos financieros; en tercer lugar, los recursos obtenidos podrían utilizarse para la redistribución a nivel global (Norte-Sur), corrigiendo así la asimétrica distribución de beneficios atribuida a la globalización, y la provisión de bienes públicos globales (medioambiente, control de problemas sanitarios, investigaciones médicas, etc.); en

⁵⁰España tiene una presencia relativamente pequeña respecto a sus socios de la UE en la FID y, en la actualidad, únicamente participa aportando recursos al UNITAID.

cuarto lugar, se generaría una reducción de los flujos especulativos que otorgaría una mayor independencia a los bancos centrales, sobre todo de los países menos desarrollados (junto a una mayor estabilidad de sus monedas), liberando recursos para usos más productivos y protegiendo sus balances de las pérdidas ocasionadas por episodios especulativos; y, por último, desde el punto de vista institucional, esta figura impositiva supondría una transformación del sistema económico y político, ayudando a crear estructuras multinacionales bajo control político-democrático de dimensión pareja a la de los mercados.

Frente a este planteamiento teórico, el pasado 14 de febrero de 2013 la Comisión Europea publicó su Propuesta de Directiva relativa al ITF en el ámbito del procedimiento de cooperación reforzada, el cual permitirá la creación de este impuesto en los 11 países ya adheridos al mismo (Alemania, Austria, Bélgica, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Francia, Grecia, Italia y Portugal).

El origen de esta Propuesta de Directiva de la UE se remonta a Septiembre de 2011, cuando la Comisión Europea, cogiendo el testigo del G-20 en la búsqueda de medidas tributarias para someter a una imposición adicional al sector financiero, publicó su primera Propuesta de Directiva sobre el ITF (“Propuesta de Directiva de 2011”) aplicable al conjunto de la UE. Si bien, tras las intensas discusiones mantenidas en las sucesivas reuniones del Consejo ECOFIN, y ante la negativa de países como Reino Unido, su adopción en el conjunto de la Unión no fue posible debido a la falta de unanimidad.

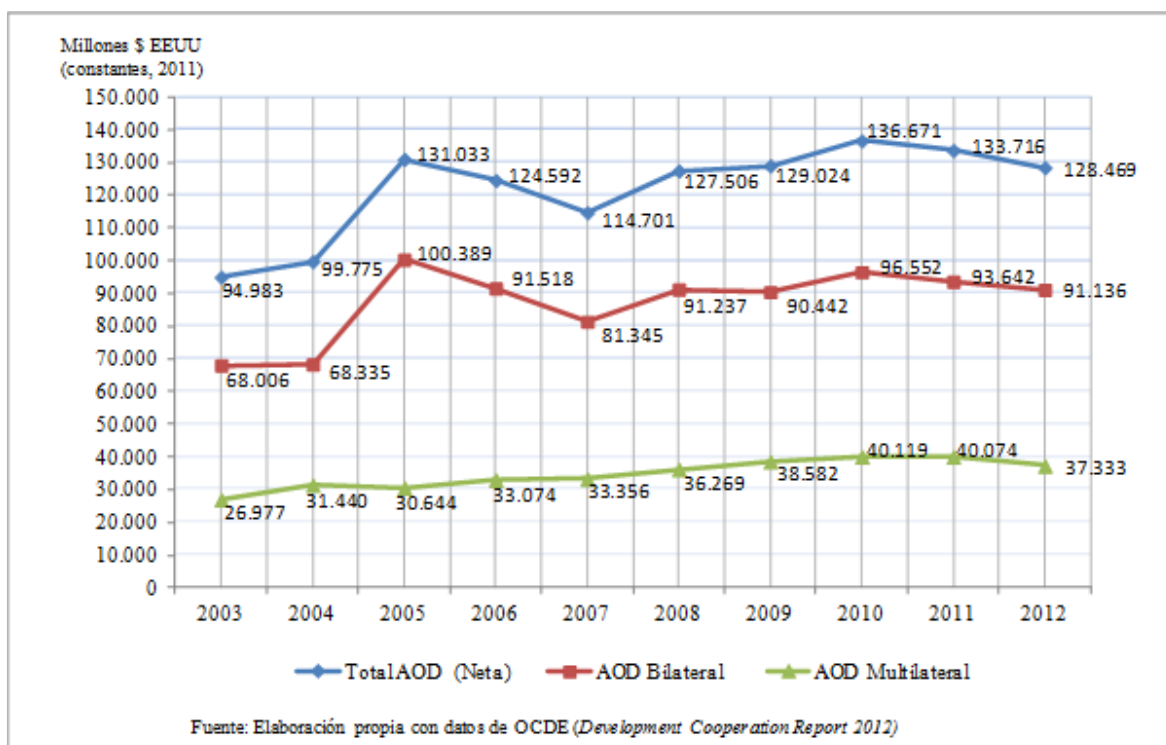
La nueva Propuesta de Directiva ITF ha sido diseñada para dar cumplimiento a los objetivos que sirvieron de base para su configuración inicial y conserva gran parte de los elementos definitorios incluidos en la versión anterior. Grava todas las transacciones financieras en las que al menos una parte de la operación esté establecida en alguno de los Estados miembros acogidos al procedimiento (“Estados miembros participantes”) y, además, una entidad financiera establecida en alguno de esos Estados miembros sea parte de la transacción, ya sea actuando por cuenta propia, en nombre propio pero por cuenta de terceros o en nombre de una parte de la transacción. No obstante, complementa el “principio de residencia”

que regía el ámbito de aplicación territorial de la Propuesta de Directiva de 2011 con algunos elementos del “principio de emisión”, al objeto de evitar la deslocalización de transacciones, gravando también aquellas transacciones sobre instrumentos financieros emitidos en alguno de los Estados miembros participantes o derivados cotizados en alguno de estos Estados, cuando ninguna de las partes se entienda establecida en alguno de ellos bajo los criterios del “principio de residencia” y con independencia del lugar de cotización de los instrumentos.

Los tipos impositivos mínimos se mantienen en el 0,01% para las transacciones relativas a derivados y del 0,1% para el resto de productos gravados. Si bien, serán los Estados miembros quienes fijarán el tipo definitivo aplicable. De acuerdo con las primeras estimaciones de la Comisión, la introducción del impuesto conforme a la Propuesta de Directiva de 2011, exclusivamente sobre los 11 países adheridos al procedimiento, supondría una recaudación de entre 30.000 y 35.000 millones de euros, dependiendo de cómo los mercados reaccionen a través de la adaptación de los modelos de negocio, la sustitución de productos y la deslocalización. No obstante, tras la inclusión del principio de emisión como medida contra la deslocalización y la exclusión de ciertas emisiones de participaciones del ámbito de aplicación del impuesto, el montante quedará reducido a unos 31.000 millones de euros.

El destino de los fondos recaudados con el impuesto, se encuentra en la actualidad pendiente de determinar. En el Consejo Europeo celebrado a principios de febrero de 2013 se invitó a los Estados a que examinaran la posibilidad de que los ingresos recaudados con el impuesto formaran parte de un nuevo recurso propio para el presupuesto de la UE. Es de suponer que sería, en todo caso, reduciendo las contribuciones de estos países al presupuesto común, lo cual podría ser una opción. Esta experiencia puede ser muy interesante de cara a la adopción en el futuro de una tasa sobre las transacciones internacionales vinculada a la financiación de los objetivos de desarrollo, aunque la viabilidad de esta vinculación parece condicionada a que finalice el actual contexto adverso de crisis económica y de ajuste fiscal en los Estados miembros participantes en el ITF.

GRÁFICO 8: COMPONENTES DE AOD DE LOS PAÍSES DONANTES DEL CAD



5. LA AOD Y LOS AJUSTES FISCALES EN LA UE

El contexto actual de crisis económica y financiera, iniciada a mediados del 2007, ha generado importantes efectos recesivos y de fuerte ajuste fiscal en buena parte de los países donantes tradicionales, con lo que se dificulta el necesario incremento de su AOD. Así, los efectos de la crisis traducidos en una intensa reducción del gasto público se hacen notar a partir del 2010, en donde la AOD comienza a decrecer, después de tres años de crecimiento sostenido. En términos absolutos, la AOD neta registra entre los años 2003 y 2010 una tasa promedio de crecimiento anual del +6,0% (que permite pasar entre el 2003 y el 2010 de 94.983 millones a 128.469 millones de dólares, constantes del 2011), si bien, la persistencia de la crisis económica hace mella en las cuentas públicas de los donantes tradicionales y provoca que esta tendencia creciente de la AOD se invierta, con lo que en los dos últimos años la AOD neta refleja una tasa promedio del -3% (con lo que la AOD del 2012 retrocede a un nivel similar al del año 2008, con 128.469 millones de dólares (Gráfico 8).

A esta reducción de la AOD ha contribuido, en buena medida, la dinámica dominante de ajustes presupuestarios en la mayoría de los países de la UE, en donde la profundidad y larga duración de la crisis económica ha generado un significativo deterioro de sus cuentas públicas y la necesidad de reducir el gasto público, donde la AOD ha sufrido de forma generalizada un mayor recorte. En este contexto, la Comisión Europea ha pedido en un reciente comunicado a los Estados Miembros su colaboración en el mantenimiento de la AOD y de los compromisos de la UE para alcanzar el 0,7% del PIB en 2015, pese a la situación de crisis existente en Europa y ante los últimos descensos en las cuantías aportadas.⁵¹

No obstante, este llamamiento de la Comisión Europea puede considerarse insuficiente, e incluso inconsecuente, dada la política prioritaria de la UE en cuanto al cumplimiento de los objetivos de déficit público. Así, en la fijación de objetivos de reducción del déficit que obliga a muchos de los Estados miembros a recortar significativamente los gastos, resulta casi inevitable que la AOD se haya visto desplazada en su competencia con las partidas de gasto con destino nacional, pese a que pueda

⁵¹Comunicado del 3 de abril de 2013 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-299_en.htm)

considerarse que la primera atiende a necesidades más extremas y urgentes.

Para intentar atenuar esta consecuencia indeseada de la dinámica de ajuste y contribuir al cumplimiento de los compromisos europeos en materia de ayuda al desarrollo, la Comisión Europea debería plantearse un tratamiento diferenciado de la AOD a efectos de cómputo del déficit, al menos de aquella ayuda que se destine a la superación de situaciones de emergencia (así catalogadas por la propia UE). Dichas partidas deberían excluirse del cálculo de los objetivos de déficit, al igual que el Protocolo de Déficit Excesivo prevé ciertas excepciones para las desviaciones de carácter extraordinario y temporal derivadas de circunstancias no habituales y fuera del control de los gobiernos (como sería el caso de los desastres naturales)⁵². La discusión técnica de esta medida debería ser paralela a la que afecta a otras partidas, como la inversión, en cuanto a su posible exclusión de los objetivos de déficit de cara a fomentar el crecimiento económico.⁵³

6. IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Del análisis realizado sobre los medios de financiación para el desarrollo, de la actual necesidad de incrementar la canalización de recursos hacia los países en vías de desarrollo, y del papel que puede tener tanto la movilización de recursos propios con una mayor recaudación fiscal en estos países, como los nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo, cabe señalar las siguientes implicaciones o elementos esenciales al respecto:

1. La disminución del volumen total de AOD en los años 2011 y 2012 debida a los efectos de la actual crisis económica y financiera, evidencia la urgencia de llegar a consensos internacionales y de tomar medidas que posibiliten incrementar sustancialmente los flujos financieros -tanto de la AOD tradicional, como de adicionales medios de financiación innovadora- hacia los países en desarrollo; así como que aumente la movilización de recursos financieros domésticos en estos países, como condición necesaria para la consecución de los actuales ODM y financiación de la Agenda del Desarrollo post-2015.

2. Un aumento en la movilización de recursos propios en los países en desarrollo será un factor fundamental -e ineludible- para la financiación de sus procesos de desarrollo. Así, es necesario generar las bases de un significativo crecimiento económico sostenido e incluyente en los países en desarrollo. Para ello, sus gobiernos deben promover -con marcos reguladores apropiados- un entorno propicio de estabilidad, un aumento de las inversiones productivas, y la atracción de inversión extranjera, a la par de realizar la necesaria reforma fiscal que incremente los ingresos públicos -con cumplimiento de los principios de progresividad y suficiencia tributaria-, y que posibilite brindar acceso a una infraestructura económica y social básica, y a servicios sociales incluyentes, a las capas sociales más desfavorecidas, marginales y excluidas. Así, los flujos financieros de ayuda internacional deben complementar los recursos propios del país en desarrollo, los cuales deben aumentar de forma sostenida, especialmente en los países de renta media con un mayor potencial a este respecto.

3. La necesaria reforma fiscal que incremente los ingresos públicos de los gobiernos de los países en desarrollo ha de introducir elementos de aumento de la progresividad del sistema impositivo -con una mayor recaudación con impuestos directos y uso de tarifas progresivas-, aumento de las bases tributarias, mayor eficiencia en la recaudación, y lucha eficaz contra la defraudación y la evasión de impuestos. Es preciso, además, que se incremente la coordinación internacional en materia fiscal en la lucha contra la elusión y evasión de impuestos, así como en materia de doble tributación. A su vez, es necesario que los países en desarrollo mejoren sus procesos presupuestarios, que aumente la transparencia de la gestión financiera pública y la rendición de cuentas, así como que incremente la calidad de los servicios públicos. Partiendo de que cada país es responsable de su sistema fiscal, desde la cooperación internacional se deben apoyar los esfuerzos nacionales de los países en desarrollo mediante el fortalecimiento institucional y la asistencia técnica.

4. Ante los límites financieros de la AOD tradicional, la financiación innovadora para el desarrollo (FID) juega un papel esencial para posibilitar una mayor financiación y canalización de recursos a los países en desarrollo, que sea más sostenible, más previsible, y complementaria a la AOD, de cara a posibilitar la financiación de los bienes públicos globales y la

⁵²Véase la Council Regulation 1467/97 (Art. 2).

⁵³Véase, por ejemplo: <http://www.bloomberg.com/news/2013-07-03/eu-to-further-ease-deficit-constraints-as-recession-bites.html>

puesta en marcha de la nueva Agenda del Desarrollo post-2015.

5. La mayoría de la FID se ha destinado al sector de la salud, por lo que en el futuro próximo se deberían incrementar los recursos adicionales a otros objetivos de desarrollo, como, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático y a la adaptación a sus efectos. En conjunto, los mecanismos existentes de FID tienden a dar más prioridad a la financiación de los bienes públicos globales que a la de los procesos de desarrollo nacionales. A su vez, hay que desatacar que existe un riesgo alto de que se acentúe la proliferación de los canales de financiación, con un incremento en la fragmentación de la estructura de asistencia, por lo que sería recomendable unificar y canalizar los recursos tradicionales y los recursos FID mediante un menor número de mecanismos, que tengan atribuciones más amplias y adecuados sistemas de gobernanza. Por último, ampliar la escala de la FID exigirá cambios en la gobernanza internacional para que sea efectiva.

En este contexto, las principales opciones y recomendaciones que se vislumbran para contribuir a que se propicie una adecuada y suficiente financiación para la Agenda del Desarrollo post-2015 son:

1. Mantener los compromisos de AOD por parte de los donantes tradicionales, con el objetivo reconocido de que los flujos de AOD alcancen el 0,7% de su PNB. Para contribuir a ello, se recomienda que la Comisión Europea dé un tratamiento diferenciado a la AOD a efectos del cómputo del déficit público de los países miembros de la UE (al menos respecto a la AOD que se destine a la superación de catástrofes y situaciones de emergencia, así como la destinada a la prestación de unos estándares mínimos de servicios sociales básicos en los PMA). Dichas partidas deberían excluirse del cálculo de los objetivos de déficit, de manera análoga a cuando el Protocolo de Déficit Excesivo prevé ciertas excepciones para las desviaciones de carácter extraordinario y temporal del objetivo de déficit público derivadas de circunstancias no habituales y fuera del control de los gobiernos (como es el caso de los desastres naturales).
2. Incrementar el fortalecimiento institucional y la asistencia técnica en la cooperación internacional al desarrollo para contribuir a que los países en

desarrollo (y de forma especial, los países de renta media aumenten sus ingresos fiscales y disminuyan su dependencia de la financiación externa. Para ello, se precisa una mayor transferencia de conocimientos y de experiencias, y una eficaz capacitación de los cuadros de sus administraciones públicas. En este sentido, se recomienda que la cooperación internacional al desarrollo intensifique los programas de fortalecimiento institucional, de asistencia técnica y de capacitación a este respecto con los gobiernos de los países de renta media. En el caso de la cooperación española se recomienda un mayor énfasis de este tipo de programas con los países de renta media latinoamericanos.

3. Partiendo del principio de responsabilidades comunes -pero diferenciadas- en la promoción del desarrollo, y de que cada país es responsable de su sistema fiscal, se recomienda que los países de renta media adquieran una mayor responsabilidad en la Agenda del Desarrollo post-2015 y que se tenga en cuenta, en la medida de lo posible, los progresos que estos países realicen en materia de esfuerzo fiscal y de recaudación de ingresos impositivos (véase capítulo 6 de este estudio).

4. Reducir, canalizar, y concentrar las aportaciones financieras a un menor número de mecanismos de FID, con atribuciones más amplias para el sector en cuestión, y una representación equilibrada de gobiernos, organismos de financiación y beneficiarios. Así, en el caso de la cooperación española se recomienda reducir y concentrar estratégicamente sus aportaciones multilaterales, tal como sugiere el “IV Plan Director”, y la “Estrategia Multilateral de la Cooperación Española”, priorizando la financiación de programas relacionados con la lucha contra el cambio climático y a la adaptación a sus efectos.

5. Promover la generalización del Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF) y vincular su recaudación adicional a la financiación del desarrollo. A este respecto, España puede promover en el seno de la UE que se adhieran más “Estados miembros participantes” en el ITF (actualmente son 11 países, entre los que están Alemania, Francia, Italia y España); así como que, dado el contexto actual de crisis económica y ajustes fiscales, la recaudación obtenida por el ITF forme parte de un nuevo recurso propio del presupuesto de la UE que permita reducir, en las mismas cuantías y de forma proporcional, las

contribuciones financieras de los “Estados miembros participantes” a la UE. En este sentido, con estos recursos financieros “liberados” del presupuesto de la UE se posibilita que estos “Estados miembros participantes” puedan incrementar su AOD.

6. Impulsar que se destine un porcentaje significativo de los ingresos de la subasta de derechos de emisión de carbono a financiar programas internacionales relacionados con el combate al cambio climático y a la adaptación a sus efectos (por ejemplo, Alemania ya lo hace con el 15% del total de los recursos obtenidos en estas subastas).

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J.A. (2012): “From aid to global development policy”. *DESA Working Paper* N° 121. ST/ESA/2012/DWP/121. Septiembre de 2012.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2012): Base de datos fiscales.

Departamento Económico y Social de las NNUU (DESA) (2012): *Estudio Económico y Social 2012: En busca de nueva financiación para el desarrollo*, 2012.

Grupo de Alto Nivel sobre la Agenda para el Desarrollo Post-2015 (2013): Comunicación final 4ª Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la Agenda para el Desarrollo Post-2015.

Grupo Piloto Financiación Innovadora para el Desarrollo (2012): Comunicación final 10ª Reunión Plenaria del Grupo Piloto Financiación Innovadora para el Desarrollo.

Gurría, A. (2013): “Basta de desvergüenza fiscal”. *El País*. 27 mayo de 2013.

KMG (2013): “El nuevo Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF). Propuesta de Directiva del Consejo sobre el Impuesto sobre las Transacciones Financieras en el ámbito del procedimiento de cooperación reforzada”.

Naciones Unidas (2010): *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2010*.

Naciones Unidas (2008): *Informe de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey*. Doha (Qatar), 29 de noviembre a 2 de diciembre de 2008. (A/CONF.212/7).

Naciones Unidas (2002): “Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey” (México), 18 a 22 de marzo de 2002. (A/CONF.198/11).

Naciones Unidas (2000): “Declaración del Milenio”; Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 septiembre de 2000 en su quincuagésimo quinto período de sesiones (A/RES/55/2).

OCDE (2013): *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*.

OCDE (2012): *Development Cooperation Report 2012*.

Overseas Development Institute (ODI) (2010); *Millennium Development Goals Report Card: measuring progress across countries*, Editorial ODI.

Secretariado Permanente de las NNUU (2012): Informe “Peer Review”, 10ª Sesión Plenaria de Madrid.

Unión Europea (2013): *Informe europeo sobre el desarrollo 2013: “Post 2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*. Elaborado por el Overseas Development Institute (ODI), el German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), y el European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

CAPÍTULO 6: LA AGENDA POST-2015 Y LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

José Antonio Alonso

Catedrático de Economía Aplicada Universidad Complutense, Instituto
Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

1. INTRODUCCIÓN

Desde una perspectiva histórica la aprobación de la Declaración del Milenio y la subsiguiente fijación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituye una de las más exitosas e influyentes iniciativas promovidas por la comunidad internacional en el último medio siglo (Weiss, Jolly and Emmerij, 2009). Como consecuencia de su aprobación y seguimiento se logró situar a los derechos de las personas y la lucha contra la pobreza en un puesto relevante de la atención internacional, obligando a instituciones internacionales y gobiernos nacionales a rendir cuentas respecto de su contribución a esos objetivos.

Pese al acierto de la iniciativa, se han vertido algunas críticas fundadas a las formas en las que esta agenda se concretó. Entre los aspectos criticados, merece destacarse la asimetría de esfuerzos y compromisos que los ODM suponían para países desarrollados y en desarrollo, el carácter parcial del cuadro de objetivos seleccionados, la discutible métrica que domina la definición de metas e indicadores, el silencio respecto a los recursos y cambios internacionales requeridos para hacer realidad esas metas o, en fin, la opacidad del proceso de deliberación y decisión de la agenda. A esta relación de elementos críticos ha de sumarse otro, sobre el que se va a centrar el presente capítulo, y que alude al diverso nivel de identificación que los países en desarrollo tuvieron con los propósitos contenidos en los ODM. En concreto, para buena parte de los países de renta media esa agenda se entendió como propia de los países más pobres, con propósitos deseables pero muy alejados de lo que conformaban sus prioridades efectivas. La insistencia en el objetivo de luchar contra la pobreza extrema y otras carencias sociales básicas parecía poco acorde con las prioridades de países en los que esas lacras, aunque

existentes, tenían una dimensión menor. Y, a cambio, los problemas a los que esos países se enfrentaban (el cambio productivo, el desempleo juvenil, la fragilidad institucional, la inseguridad ciudadana, la vulnerabilidad financiera o la consolidación democrática) estaban ausentes del repertorio de objetivos considerados. ¿Era esta una consecuencia inevitable de la pretensión de definir una agenda compartida para un mundo altamente heterogeneo?

2. NATURALEZA Y ALCANCE DE LOS ODM

Para contestar el anterior interrogante es necesario discutir la naturaleza de los ODM. ¿Cuál era el alcance que se le quería otorgar a los ODM? En principio, caben tres respuestas posibles: i) construir una agenda de desarrollo compartida a escala global; ii) definir un proceso de *benchmarking* para alentar el progreso; o iii) establecer unos mínimos estándares sociales garantizados a escala universal. Se trata de tres propósitos diferentes. Los más directamente implicados en su diseño nunca aclararon debidamente la interpretación que debería darse a los ODM; y la dinámica posterior de difusión de lo acordado no hizo sino mantener esa confusión, si acaso reforzando la interpretación de los ODM como una supuesta agenda de desarrollo compartida. No obstante, cada una de esas interpretaciones conduce a conclusiones muy diferentes.

Como se ha señalado, la interpretación dominante ha asociado los ODM con una agenda de desarrollo que debía ser asumida por todos y cada uno de los países implicados: una especie de mínimo común denominador de propósitos que todos los países debían situar en la primera línea de sus prioridades de política de desarrollo. Si esta fuese la interpretación

³⁵Naciones Unidas (2000): "Declaración del Milenio"; Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 septiembre de 2000, en su quincuagésimo quinto período de sesiones (A/RES/55/2).

³⁹Naciones Unidas (2002): Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002. (A/CONF.198/11).

que debiera hacerse de los ODM, ha de admitirse que el propósito tenía pocas probabilidades de éxito. El mundo en desarrollo se ha hecho crecientemente heterogéneo, por lo que es muy difícil que una relación acotada de objetivos, aun cuando se referan a propósitos indiscutibles, pueda convertirse en una agenda de desarrollo (es decir, en un cuadro de prioridades efectivas) válida para todos y cada uno de los implicados.

Los diseñadores de los ODM ofrecieron una interpretación algo diferente del propósito que les inspiraba. Se trataba de identificar una serie de metas comunes y globales para ser alcanzadas por la comunidad internacional, en su conjunto, no un cuadro de objetivos obligados para cada uno de los países implicados (Vandemoortele, 2012). De ser una agenda, lo era sólo de carácter global. Es más, la idea inicial era dejar espacio para la definición posterior de metas nacionales de acuerdo con las condiciones específicas de cada país. Pero, en la práctica, tal como predominantemente se entendió, el proceso se convirtió en la definición de un cuadro de objetivos que debían ser asumidos como propios por todos los países. Se daba así la paradoja de que, tras haber criticado al FMI y al Banco Mundial por su afán de imponer un cuadro uniforme de políticas, contrariando la innegable diversidad de estrategias posibles de desarrollo, se pasaba ahora a sugerir una agenda igualmente única y común para todos (se volvía a caer en la lógica de “one size fits all”). Dado el contenido de ese cuadro de propósitos, centrado en las carencias extremas, es normal que los países de renta media y alta, que ya habían hecho logros significativos en esos ámbitos, viesan a los ODM como algo deseable, pero ajeno a sus prioridades.

Aunque la anterior fue la interpretación dominante, otra forma de ver los ODM es la de aquellos que, más modestamente, los entendieron como un *sistema de benchmarking para orientar los esfuerzos internacionales*, dotar de criterios a las tareas de seguimiento y establecer referentes para la evaluación del compromiso y esfuerzo de cada cual. En este caso, no se pretendía reflejar las prioridades de desarrollo de todos los países, sino identificar algunos propósitos que se consideraban merecedores de una atención y de un esfuerzo focalizados. La definición de esos *benchmarks* concertados podía ser compatible, por tanto, con la preservación de agendas diferenciadas entre países.

Si este era el propósito, ha de reconocerse que la forma de definir alguno de los objetivos no parece que haya sido la más adecuada para implicar activamente a los países de renta media. Dos son los problemas básicos que aquí cabe mencionar. En alguno de los objetivos los países de renta media estaban ya próximos a la meta definida, por lo que es difícil que se entendiesen como propósitos capaces de convocar los esfuerzos nacionales. Tal sucede, por ejemplo, con la meta referida a la reducción de la pobreza absoluta, que una parte de los países de renta media habían alcanzado a los tres años de definidos los ODM; o, por poner otro ejemplo, el acceso universal a la enseñanza primaria que algunos países lo tenían logrado (o estaban muy próximo a ello) antes de iniciar el período de quince años definido para hacer realidad los ODM. Y, a la inversa, se definieron objetivos que, por el nivel de partida de estos países, eran difíciles de alcanzar de manera plena. Tal sucede, por ejemplo, con la mortalidad infantil: si se parte de tasas ya muy bajas, reducirlas en sus tres cuartas partes (como demandaba el Objetivo 4) resultaba muy difícil de conseguir, porque para ello eran requeridos cambios en muy diversos ámbitos de la realidad social (no sólo en el sanitario). En suma, por una y otra razón, los ODM definían un sistema de *benchmarking* no excesivamente afortunado para los países de renta media.

Cabría una tercera interpretación: entender los ODM como un cuadro de *estándares sociales mínimos de carácter universal*, frente a los cuales el conjunto de la comunidad internacional se siente comprometida. Obsérvese que en este caso lo que se pretende es definir un suelo mínimo de protección social, si se quiere, que los países, con el respaldo de la comunidad internacional, deben garantizar. Si ese fuese el sentido de los ODM, el cuadro de objetivos propuesto podría ser pertinente para todos los países, con independencia de su nivel de desarrollo. Podría suceder que un grupo de países de mayor desarrollo relativo hubiesen logrado superar ese mínimo universal, pero eso no restaría relevancia a la definición de ese suelo de derechos, de estándares sociales básicos que se considera debían estar garantizados universalmente. Esta interpretación es, por tanto, la única en la que no cabe objeción alguna por parte de los países de renta media: todos ellos (al igual que los países de renta alta) deberían sentirse identificados con esa plataforma básica de estándares sociales. El problema es que para la definición de esos estándares sociales universales se debía haber

promovido un debate más abierto y participado, tanto por las sociedades como a escala internacional. Sin embargo, los ODM fueron construidos al margen de esos procesos, a través de una dinámica relativamente opaca a la sociedad y predominantemente acotada a las burocracias internacionales.

Las tres interpretaciones mencionadas conducen a visiones diferentes acerca del sentido y del alcance de los ODM: lo paradójico es que las tres han estado vigentes, con muy limitada clarificación, en el discurso dominante sobre los ODM. El proceso que ahora se abre para definir la agenda post-2015 debería aprender de esa experiencia pasada, tratando de clarificar el alcance que se le quiere otorgar a lo acordado. A este respecto, emergen tres consideraciones:

- En primer lugar, dada la heterogeneidad del mundo en desarrollo, parece un propósito cargado de dificultades construir una agenda que pueda ser sentida como propia y compartida por todos los países. Cabría la alternativa de definir propósitos genéricos compartidos y dejar que los países concreten esos propósitos en forma de objetivos medibles, de acuerdo con sus específicas condiciones. Esta opción tendría la ventaja de permitir un proceso de mayor participación social y de apropiación nacional de los objetivos que finalmente se acuerden. Para ello, sería obligado abrir un proceso de uno o dos años, a partir de la definición de los propósitos comunes a escala global, para que los países definan sus específicos compromisos. Aunque se trata de una opción muy razonable, presenta dos flancos a la crítica. En primer lugar, el proceso así diseñado podría dar lugar a un cuadro de metas muy discrepantes, diluyendo el sentido de unidad, de misión compartida, que ha caracterizado a los ODM. En segundo lugar, no es claro que todos los Objetivos, concebidos unitariamente, den lugar a metas que sean pertinentes para todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo.
- En segundo lugar, cabría renunciar al propósito de convertir los objetivos que se acuerden en una agenda de desarrollo útil para todos los países, buscando a cambio, de una forma más modesta, establecer un sistema de *benchmarking*, que permita el seguimiento y evaluación de los realizados, estimule la emulación mutua y promueva el progreso en ámbitos que se consideren cruciales. Si este es el propósito, la definición de los objetivos debe ser lo suficientemente plural como para permitir que todos

los países se sientan identificados con el esfuerzo. En el caso de los países de renta media, esto supondría incluir metas relacionadas con aquellas dimensiones que más desafíos comportan para sus procesos de desarrollo (desafíos que, como veremos, se distancian de los propios de los países más pobres).

- Por último, y de forma paralela, se podrían consolidar mínimos estándares universales de protección social, desarrollando la línea que se ha anticipado en algunos ámbitos de los ODM (y a la que parece responder el informe de la OIT *Social Protection Floor, for a Fair and Inclusive Globalization*). Es este un objetivo deseable en un mundo crecientemente interdependiente, donde los beneficios de la globalización son repartidos de forma muy desigual y donde es muy dispar el alcance efectivo que, en cada caso, tienen los derechos ciudadanos. Establecer unos mínimos estándares comunes, en los que todos los países se comprometan, puede constituir una base sobre la que hacer descansar la gobernanza internacional. Ha de entenderse que, en este caso, esa definición de mínimos no compromete un despliegue más exigente de esos derechos o de los mecanismos de protección social, en aquellos casos nacionales en donde existan condiciones para ello y así se haya demandado por sus sociedades.

En todo caso, ya sea para definir una agenda, ya para diseñar un sistema de *benchmarking* es importante que la comunidad internacional contemple el papel que los países de renta media tienen en su seno. Los cambios más recientes en el sistema internacional no han hecho sino enfatizar ese papel, que –como se verá– se desdobra en dos tipos de desafíos, en tanto que países con déficit estructurales que requieren ser atendidos, pero también como países con capacidades que pueden ser puestas a disposición de una acción cooperativa más sólida a escala internacional.

3. CAMBIOS EN EL PANORAMA INTERNACIONAL

Como se ha señalado, buena parte de las tendencias de cambio recientes en el sistema internacional han contribuido a realzar el papel que los países de renta media (la “clase media mundial”, si se quiere) están llamados a tener en el sistema internacional. Cuatro son las tendencias que aquí se quieren resaltar:

a) Creciente heterogeneidad en el mundo en desarrollo

La primera alude a la creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo. Frente a la dualidad del sistema internacional sobre la que se edificó en el pasado la teoría del desarrollo (el *North-South divide*), hoy se erige un colectivo crecientemente diferenciado, que recorre un continuum de niveles de desarrollo. La diversidad de situaciones en el seno del mundo en desarrollo se ha acrecentado, haciendo imposible la aplicación de un diagnóstico o una terapia común.

Evidencian este proceso el incremento en la dispersión de los niveles de PIB per cápita de los países del mundo en desarrollo. Una tendencia que queda reflejada tanto en la senda creciente que, desde finales de los años ochenta, tiene el coeficiente de variación de los niveles de desarrollo de los países como en el ensanchamiento que sufre la cola inferior de la función de distribución estandarizada de esos mismos niveles de desarrollo (Alonso, 2012 y 2013).

Una consecuencia adicional de este proceso es el cambio experimentado en la estructura de clasificación con la que el Banco Mundial ordena el sistema internacional. La categoría de países de bajo ingreso se ha visto considerablemente menguada, acogiendo en la actualidad a sólo 36 países, que representan el 11% de la población mundial (1,3% del PIB mundial en paridad del poder adquisitivo), mientras el heterogéneo grupo de los países de renta media integra a 103 países, que aportan el 72% de la población mundial (44% del PIB agregado). Es decir, el grueso de la población del mundo en desarrollo vive hoy en países de renta media.

Estos datos revelan que el mundo en desarrollo es más heterogéneo hoy que en el pasado: como consecuencia, la comunidad internacional debe asumir esa diversidad y estar preparada para gestionarla. Cualquier cuadro de objetivos de desarrollo que se pretenda capaz de convocar a los países, necesariamente debe contemplar esa heterogénea realidad que conforma el mundo en desarrollo. Al tiempo, debe tomar en cuenta que buena parte de la población en desarrollo reside hoy en países de renta media. Por uno y otro motivo, el cuadro de objetivos necesariamente debe tener en cuenta los problemas y aspiraciones de este último tipo de países.

b) Los nuevos patrones de distribución de la pobreza

Aunque existen ciertas discrepancias en las cifras, todas las estimaciones coinciden en reconocer, como

un primer hecho destacable, el importante descenso que se ha producido en el número de personas que viven con menos de 1,25 dólares diarios (World Bank, 2012; Chen y Ravallion, 2012; Chandy y Gertz, 2011). De hecho, para 2015, las previsiones establecen que el número de pobres absolutos se moverá entre los 600 y los 1000 millones (es decir, entre el 10% y el 16% de la población mundial)⁵⁴. Si se tiene en cuenta que en 1990, año que marca la línea de base para los ODM, la pobreza afectaba al 43% de la población mundial, se advertirá la importancia del terreno avanzado. Y lo que es más importante, todo parece sugerir que la tendencia de reducción de la pobreza absoluta, se mantendrá a lo largo de los próximos tres lustros (Kharas y Rogerson, 2012).

Es interesante observar que mientras el volumen de pobreza absoluta se ha reducido, no sucede lo mismo con la pobreza relativa, que viene altamente condicionada por los patrones distributivos existentes en el seno de los países. Este mismo hecho hace que las medidas de pobreza relativa sean poco comparables a escala internacional (un pobre relativo en Suecia puede ser un individuo pudiente en Burundi). Por ello, para facilitar las comparaciones internacionales y, al tiempo, tener en cuenta la heterogeneidad de los países, se definió el concepto de pobreza relativa débil, que considera un mínimo absoluto requerido para vivir, pero contempla umbrales de pobreza adaptados a las condiciones de cada país (Chen y Ravallion, 2012, Ravallion y Chen, 2011)⁵⁵. Pues bien, el número de personas afectadas de pobreza relativa débil apenas se ha visto modificado en el tiempo (2,4 mil millones en 1990 y 2,7 en 2008), aunque se redujo algo su peso en el total de la población mundial (del 65% al 47%). Así pues, los datos parecen sugerir que nos encaminamos a un mundo en el que existirán menos pobres absolutos, pero en donde el número de pobres relativos se resiste a decrecer.

El segundo hecho relevante es la nueva localización de los pobres de acuerdo con los niveles de renta de los países. De forma más precisa, con los datos del Banco Mundial para 2008, Sumner (2011, 2012) confirma que dos tercios de los pobres absolutos a nivel mundial (cerca de mil millones de personas) residen en países de renta media, dejando el tercio restante (cerca de 300 millones) localizado en los países de bajo ingreso. Este patrón geográfico es enteramente nuevo, ya que en 1990 el 94% de los pobres absolutos residían en países de bajo ingreso.

En este cambio en la localización de la pobreza influyó de forma decisiva la graduación a renta media de un grupo de países en desarrollo con un volumen de población pobre muy elevado (particularmente, China, Indonesia, India, Nigeria y Paquistán). La pregunta relevante es si ese patrón geográfico de la pobreza se mantendrá en el tiempo. Las proyecciones no son enteramente coincidentes, pero aquellas que manejan criterios más prudentes parecen sugerir que en la próxima década entre el 40% y el 60% de la población pobre a escala mundial seguirá residiendo en países de renta media⁵⁶.

En suma, la acumulación de pobreza no es un problema exclusivo de los países de bajo ingreso: también lo padecen los países de renta media. Y, aunque estos tienen más capacidades que los primeros para asumir la tarea de erradicar esa lacra, no es claro que lo puedan hacer en solitario, con la celeridad y los grados de éxito requeridos. Así pues, si la lucha contra la pobreza sigue siendo uno de los propósitos centrales de la agenda de desarrollo, deberá implicarse activamente a los países de renta media en la tarea.

No obstante, en los países de renta media la pobreza, con frecuencia, es fruto no tanto de las carencias generalizadas cuanto de los desiguales patrones distributivos existentes en el país. Así pues, las dimensiones distributivas, relacionadas con la pobreza relativa (y la concentración excesiva de riqueza), debieran recibir más atención por parte de la comunidad internacional. Especialmente, si se tiene en cuenta que una de las tendencias percibidas en una amplia relación de países, tanto desarrollados como en desarrollo, es la elevación de los niveles internos de desigualdad⁵⁷.

c) Un mundo multi-polar

Uno de los rasgos más sobresalientes de la evolución reciente del sistema internacional es el surgimiento de nuevas potencias provenientes del mundo en desarrollo, dotadas de un elevado dinamismo y con creciente capacidad de proyección internacional. Como consecuencia, el mundo se ha hecho más complejo y multipolar.

Los datos confirman esta idea. Los países en desarrollo y con mercados emergentes aportan ya cerca del 52% del PIB mundial en paridad del poder adquisitivo, con China, India, Indonesia, Brasil y Rusia contribuyendo con el 32% del PIB total (esas cuotas serían del 34% y 18%, respectivamente, si el PIB se midiese a tipos

de cambio corrientes). Adicionalmente, aquel grupo de países aportan ya el 42% del total de los flujos comerciales a escala global, habiendo adquirido un creciente protagonismo los intercambios entre países en desarrollo, que antes eran un flujo menor del comercio internacional. Por último, reafirmando ese nuevo protagonismo, esos países son el destino de una parte creciente de los flujos internacionales de capital, disponen de las tres cuartas partes de las reservas oficiales a escala global y son propietarios de una buena parte de los más activos fondos soberanos de capital.

La estimación de índices de polaridad para captar las fuentes del dinamismo económico (World Bank, 2011) confirma que las economías industriales, que fueron las promotoras del crecimiento mundial en las últimas décadas, han cedido su puesto a un grupo de economías claves –casi todas ellas de renta media–, que son las que emergen como futuros centros de dinamismo de la economía internacional. Entre ellas, ocupa un puesto clave China, pero la relación se extiende, como mínimo, a India, Brasil, Indonesia, Corea, Turquía o Rusia. El conjunto de estas economías aportará cerca del 45% del PIB agregado en paridad del poder adquisitivo de 2030 (sería el 32% en tipo de cambio corriente) (Subramanian 2011).

Hay otra consecuencia relevante de este proceso: algunos países de renta media, de elevada dimensión, se han convertido en importantes polos del crecimiento de su entorno regional. En virtualmente todas las regiones del mundo (quizá con la excepción de África Oriental), uno o dos países son capaces de explicar cerca de las tres cuartas partes del crecimiento regional agregado. En estos casos, el progreso de estos países es clave para asegurar el progreso sostenido de su entorno regional (Alonso 2013).

Esta creciente multipolaridad del sistema internacional abre la oportunidad a la construcción de estructuras de gobernanza a escala internacional más incluyentes y democráticas; básicamente porque en un mundo multipolar es más necesario construir respuestas cooperativas a escala global. Y, con ello, se requiere una nueva y más equilibrada distribución de responsabilidades a escala internacional. El principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” ya no puede interpretarse en función de una división dual de tareas, acorde con la segregación de países desarrollados frente a países subdesarrollados, sino de un continuum de grados de compromiso acordes con

⁵⁷América Latina constituye una excepción en esta tendencia: son varios los países de la región que experimentaron en los últimos años mejoras en los patrones distributivos.

los niveles de desarrollo diferenciados de los países. Esta interpretación tiene importantes implicaciones para la confección de una agenda internacional.

d) Bienes públicos internacionales

El proceso de globalización ha acentuado las interdependencias y externalidades entre países, más allá de las fronteras nacionales. Como consecuencia, problemas que antes eran privativos de un país se convierten en problemas compartidos, que requieren de un esfuerzo cooperativo a escala internacional para ser gestionados; al tiempo que otros problemas surgieron ya con una escala global desde su mismo origen. Sobre ese ámbito de interdependencias se erige el espacio propio de los bienes públicos internacionales (BPI)⁵⁸. Aunque muy diversos en su naturaleza, estos bienes afectan a ámbitos cruciales de la vida colectiva, como pueden ser el marco regulador de las relaciones internacionales (tratados, instituciones y derechos), las medidas requeridas para atenuar los riesgos colectivos (salud, paz o medio ambiente, por ejemplo) y las condiciones para alentar el progreso (difusión del conocimiento, estabilidad financiera o integración comercial, por ejemplo).

Los BPI están caracterizados por fuertes externalidades, lo que significa que una vez provistos están disponibles para todos sin restricciones. Como consecuencia, el mercado es incapaz por sí solo de garantizar una provisión eficiente, siendo necesario el recurso a formas diversas de acción colectiva; en el ámbito internacional, al no existir la capacidad coercitiva del Estado, ésta adopta la forma de coordinación y cooperación voluntaria entre países. El sistema multilateral es el marco más apropiado para promover y articular esa acción colectiva a escala internacional. Sin embargo, existe la opinión, ampliamente compartida, de que el sistema multilateral, en su forma actual, no cumple las condiciones adecuadas para desempeñar esa tarea de forma eficiente. Así pues, para mejorar la provisión de BPI es requerida una reforma de las reglas y de las estructuras de gobernanza internacional.

Existe una estrecha relación entre las agendas de los BPI y la propia del desarrollo (Kaul et al., 1999 y 2003, Sandler 2004, Alonso 2002). El descubrimiento de una vacuna (como la de la malaria), la lucha contra el cambio climático o la preservación de la estabilidad financiera (todos ellos BPI) pueden tener un impacto de desarrollo mayor que muchos de los programas de ayuda internacional. No quiere esto decir que la

agenda tradicional del desarrollo deba subsumirse en la propia de BPI: se trata de dos agendas diferentes, pero complementarias. Son diferentes tanto en su fundamentación teórica como en sus implicaciones distributivas, pero ambas agendas están conectadas. Por ello, la adecuada integración de ambas agendas comporta un desafío importante para el sistema internacional, que debe considerar no sólo las complementariedades sino también las obligadas transacciones que se dan entre ellas (por ejemplo, entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental).

Pues bien, en esa agenda de BPI tienen un papel clave los países de renta media, no sólo porque son agentes clave en la provisión de buena parte de los BPI, sino también porque, al ser actores internacionales de creciente proyección, están entre los principales interesados en una adecuada definición y aplicación de esa agenda.

e) Un balance

El sistema internacional está sometido a importantes tendencias de cambio, que habrán de sostenerse – cuando no acentuarse – en el más inmediato futuro. Todas ellas tienden a subrayar el crucial papel que los países de renta media están llamados a tener en el escenario internacional. Un papel que – como ya se anticipó – se despliega en dos facetas. En primer lugar, los países de renta media son parte importante del mundo en desarrollo y, aunque con menor intensidad que los países más pobres, sufren déficit y vulnerabilidades estructurales que condicionan sus posibilidades de progreso y afectan a los niveles de vida de sus poblaciones. La superación de algunos de esos déficit debiera ser parte de un cuadro de objetivos de desarrollo que se pretenda universal, convocando a la comunidad internacional a respaldar los esfuerzos que los países hagan al respecto. En segundo lugar, los países de renta media atesoran capacidades, experiencias y recursos que debieran ser puestos a disposición del esfuerzo colectivo por afrontar los problemas globales y para asentar una gobernanza más incluyente y democrática de la globalización. La comunidad internacional debe crear las condiciones para que esta implicación de los países de renta media sea más plena y efectiva.

⁵⁸Esta categoría acoge los bienes públicos transfronterizos (la cuenca de un río, por ejemplo), los bienes públicos regionales (por ejemplo una moneda común en un sistema de integración) y los bienes públicos globales (por ejemplo, la capa de ozono).

4. LOS REQUERIMIENTOS DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

Bajo la denominación genérica de renta media se agrupa un conjunto de países muy diversos en tamaño, logros, riesgos y potencialidades⁵⁹. Como consecuencia, no caben diagnósticos ni terapias que pretendan ser únicas y universales: las agendas necesariamente deberán acomodarse a las condiciones de cada uno de estos países. No obstante, aceptada esa cautela, es posible identificar ciertas áreas en las que, con notable frecuencia, se localizan aquellos problemas que han afectado más seriamente a las posibilidades de desarrollo de los países de renta media: es en torno a esos núcleos problemáticos – cambio institucional, inserción financiera y cambio productivo– en donde cabe situar las, así llamadas, *trampas de renta media*. La literatura internacional⁶⁰ ha tendido a centrarse en la tercera de las trampas aquí consideradas (la del cambio productivo), pero existen buenas razones para pensar que las otras dos aquí sugeridas (trampa de gobernanza y trampa financiera) son fuente de importantes bloqueos en el proceso de desarrollo de los países de renta media. Una relación de estas trampas, sus consecuencias y las áreas estratégicas de respuesta están en el Cuadro 1.

a) La trampa de la gobernanza

La primera de estas áreas está relacionada con las condiciones de gobernanza del país. A medida que los países progresan, requieren de instituciones más complejas, que sean capaces de gestionar los problemas de coordinación que se plantean en economías más desarrolladas y que, al tiempo, den respuesta a las demandas de sociedades más exigentes con las condiciones de gobernanza de las instituciones públicas. Dicho de otro modo, el proceso de desarrollo requiere también de un proceso de cambio institucional. No siempre ambos procesos siguen los mismos ritmos y, con frecuencia, los avances registrados en el ámbito económico y social, no se ven acompañados por la renovación paralela del marco institucional, generándose un problema que puede afectar la sostenibilidad del proceso de desarrollo. Esta situación afecta, muy especialmente, a los países de renta media, que son los que viven procesos más agudos de transformación económica.

Esto no es un problema meramente técnico. En muchas ocasiones, el problema no yace solo en la debilidad y limitada eficiencia de las instituciones,

sino también en su reducida credibilidad, que es causa de que los ciudadanos no las consideren como un adecuado canal para la gestión de los problemas colectivos. Tal situación es consecuencia, entre otros factores, de los extraordinarios niveles de desigualdad y fragmentación social y territorial que caracteriza a algunos países de renta media; y esta aguda desigualdad y falta de cohesión, enraizada en el tiempo, se convierte en un elemento corrosivo de la legitimidad institucional.

En esos casos es difícil construir instituciones sólidas y socialmente enraizadas. Como consecuencia, los países son menos capaces de proveer los bienes públicos que la sociedad demanda; de gestionar las tensiones distributivas derivadas de los procesos de desarrollo; de hacer frente a los *shocks* externos que pueden afectar a la economía; o de acometer las tareas de coordinación y de desarrollo de los mercados que debe realizar el Estado. En otras palabras, la debilidad institucional daña la gobernanza de los procesos de desarrollo, haciendo difícil sostener los procesos de crecimiento y cambio social.

La debilidad institucional se refleja también en la frágil naturaleza del pacto fiscal sobre el cual está basado el Estado. Si los ciudadanos cuestionan la legitimidad de las instituciones públicas, es probable que no se sientan motivados a contribuir con sus impuestos para financiarlas. Como resultado, la presión fiscal es baja, los niveles de evasión fiscal son elevados y las dificultades financieras de los Estados, recurrentes. Se genera así un círculo vicioso del que es difícil salir: como las capacidades financieras del Estado son bajas, se encuentran limitados para ofrecer los bienes públicos que la sociedad demanda, debilitando de este modo su legitimidad; al mismo tiempo, está limitada legitimidad institucional hace que los ciudadanos se sientan poco comprometidos a soportar al Estado con sus impuestos (Alonso, 2010, Alonso et al. 2011).

b) La trampa financiera

La segunda área problemática para los procesos de desarrollo de los países de renta media deriva de la difícil compatibilidad existente entre la creciente inserción de estos países en los mercados financieros internacionales y las posibilidades de preservar las condiciones de estabilidad macroeconómica requeridas para un crecimiento sostenible. Ha caracterizado tradicionalmente a estos países una tendencia al endeudamiento en los mercados

⁵⁹De hecho, el grupo se ha definido casi por exclusión: son de renta media aquellos países que no son ni suficientemente pobres ni destacadamente ricos

⁶⁰El término de “trampa de renta media” fue utilizado por primera vez por Gill y Kharas. (2007) y fue recogido posteriormente en el *Growth Report de la Commission on Growth and Development (2008)* y Spence (2011). Con otra denominación, como “trampas de progreso”, fue utilizado por Alonso (2007)

financieros internacionales, pero éstos, en un entorno de elevada desregulación de la cuenta de capital, tienden a acentuar el comportamiento cíclico de las economías, dando lugar a recurrentes episodios de inestabilidad macroeconómica, con costes severos tanto en términos sociales como de capacidad de crecimiento de las economías. Con altos ratios de deuda sobre el PIB, títulos nominados en divisas internacionales (y, en ocasiones, en bonos de limitado plazo) y reducido espacio fiscal para sostener políticas contra-cíclicas, los países se ven sujetos a la influencia de los *animal spirits* de los inversores internacionales. En los casos de mayor tensión, estos episodios de inestabilidad se pueden traducir en crisis financieras severas, asociadas a la sobreacumulación de deuda, a la quiebra de los sistemas bancarios nacionales o a la insostenibilidad del tipo de cambio (Ocampo, 2003, 2011 y Ocampo y Griffith-Jones, 2007).

La severidad de esta trampa financiera parece, no obstante, haberse disminuido en los últimos años, aunque no en todos los casos. Como consecuencia del tono expansivo del ciclo económico previo, los mercados de capital proporcionaron financiación, en condiciones aceptables, a buena parte de los países de renta media. Adicionalmente, los superávits de cuentas corrientes, en muchos casos animados por el *boom* de las *commodities*, permitieron a estos países incrementar, en un modo sin precedentes, sus reservas oficiales y sus activos internacionales. De hecho, las economías con mercados emergentes han pasado a mantener cerca de los dos tercios de todas las reservas oficiales acumuladas a escala global. Esta acumulación de activos financieros (una especie de auto-aseguramiento frente a los riesgos financieros internacionales) ha dotado a muchos de estos países de una mayor capacidad de maniobra frente a las cambiantes condiciones de los mercados.

c) La trampa del cambio productivo

El tercer grupo de problemas se relaciona con las dificultades que padecen los países de renta media para sostener un proceso de cambio productivo y tecnológico a medida que avanzan en su proceso de desarrollo. Tradicionalmente, la especialización productiva de estos países ha estado basada en sectores intensivos en recursos y trabajo no cualificado. A medida que avanzan en su proceso de desarrollo, los costes salariales crecen y las economías han de desplazarse hacia especializaciones más dinámicas, lo que comporta poner en uso mayores capacidades tecnológicas y recursos humanos más

cualificados. No siempre los países disponen de estos recursos, viéndose atrapados en una especialización que no les permite hacer crecer su productividad al ritmo adecuado, imposibilitándoles la sostenibilidad de su proceso de convergencia.

Para alcanzar ese objetivo sería necesario un esfuerzo combinado en inversión en capital físico y capital humano, la promoción de capacidades tecnológicas, transitando desde un modelo de copia y adaptación a otro de innovación, la creación de infraestructuras eficientes y el fortalecimiento de un sano clima de competencia en los mercados. Todo ello acompañado por una cuidadosa combinación de políticas selectivas y temporales de protección de aquellos sectores que se consideren estratégicos con activas medidas de apoyo y promoción de las exportaciones. Fortalecer un proceso tan complejo, en un contexto de restricciones financieras y de débiles instituciones, no es una tarea fácil.

Como resultado de estas dificultades, muchos países de renta media han reforzado su especialización en *commodities*. En un entorno de creciente competitividad internacional, es razonable que los países con abundante dotación de recursos naturales hagan uso de esa ventaja en el comercio internacional. Pero no debiera olvidarse que el desarrollo reclama un proceso de especialización cada vez más compleja y diversificada, alentando el cambio productivo y la promoción de capacidades tecnológicas.

5. PROMOCIÓN DE LA ACCIÓN COOPERATIVA A ESCALA INTERNACIONAL

Por el tipo de problemas que padecen, los países de renta media son altamente sensibles a las condiciones del entorno internacional, a las reglas y estructuras de la gobernanza global. El efecto es de doble sentido: por una parte, son países todavía frágiles y con elevadas vulnerabilidades, pero que están altamente integrados en los escenarios internacionales, por lo que las reglas que rigen en esos ámbitos les afectan de forma muy poderosa; por otra, son países que tienen creciente peso en el escenario internacional, por lo que demandan una mayor voz y representación en las instancias de gobernanza internacional, al tiempo que quieren participar de forma más activa en el diseño de las respuestas que se den a los problemas globales.

CUADRO 1: TRAMPAS DE RENTA MEDIA, PROBLEMAS Y ÁREAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN

TRAMPA DE RENTA MEDIA	PROBLEMAS	ÁREAS ESTRATÉGICAS
Trampa de gobernanza: fortalecer las instituciones y mejorar la cohesión social	Exclusión y fragmentación social (desigualdad)	Apoyo a políticas sociales con estándares básicos universales en educación, salud y protección social
		Apoyo a las políticas activas de inclusión de colectivos marginados
		Apoyo a la educación (fundamentalmente secundaria y vocacional) como mecanismo de movilidad social
		Apoyo a las políticas de reequilibrio regional y de descentralización
		Apoyo a las políticas de promoción de equidad de género
		Apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil
	Debilidad institucional	Apoyo a las capacidades técnicas de las instituciones para el diseño de políticas públicas
		Apoyo a la creación de un cuerpo de funcionarios (función pública)
		Apoyo a la transparencia y a la rendición de cuentas de la Administración
		Apoyo a los mecanismos de diálogo y concertación social
		Apoyo a la lucha contra la corrupción
	Frágil pacto fiscal	Apoyo al diseño de un sistema fiscal capaz, eficiente y equitativo
		Apoyo a la Administración Tributaria (incluida Aduanas)
		Apoyo a las medidas contra la elusión y la evasión fiscal
		Avances en la cooperación fiscal internacional
Lucha contra los flujos financieros ilícitos		

CUADRO 1: TRAMPAS DE RENTA MEDIA, PROBLEMAS Y ÁREAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN

TRAMPA DE RENTA MEDIA	PROBLEMAS	ÁREAS ESTRATÉGICAS
Trampa financiera: fortalecer la inserción internacional y ganar espacio para las políticas contracíclicas	Excesivas necesidades de financiación en divisa internacional	Apoyo a las políticas de promoción del ahorro doméstico
		Apoyo a la estabilidad macroeconómica no recesiva
		Apoyo al sistema financiero local
	Limitado espacio fiscal	Regulación financiera a escala internacional
		Regulación de la cuenta de capital
		Cooperación financiera a escala regional
Trampa del cambio productivo: mejorar las capacidades tecnológicas y la productividad	Dificultades para transitar desde la copia y adaptación tecnológica a la innovación	Cooperación en el ámbito científico y tecnológico
		Apoyo a los servicios de promoción de empresas innovadoras (incubadoras de empresas innovadoras, spin-offs corporativas y universitarias)
		Apoyo a la capacitación empresarial
	Dificultades para la diversificación productiva y el desplazamiento hacia sectores de mayor valor añadido	Apoyo a la financiación de iniciativas emprendedoras (capital semilla y capital riesgo)
		Apoyo a las mejoras en el marco regulatorio para propiciar el dinamismo de la demografía empresarial
	Limitada dotación de capital humano o de integración eficiente del existente	Apoyo a la educación secundaria y de calidad
		Apoyo a la formación profesional y vocacional
	Limitaciones asociadas al cambio de patrón energético	Apoyo al desarrollo de energías libres de carbono
		Promoción de tecnologías más eficientes y limpias
	Limitaciones en las infraestructuras (físicas y de comunicación)	Apoyo a la ampliación y renovación de las infraestructuras
		Apoyo a las Alianzas Público-Privadas para ampliar la dotación de capital básico

Por una y otra razón, es claro que estos países están especialmente interesados en definir un entorno internacional que les sea más favorable (o, al menos, que no sea fuente de asimetrías que les perjudiquen). Es decir, el Objetivo 8 de los ODM, aun en su parcialidad e inconcreción, remite a un ámbito que es de alto interés para estos países.

Desde un punto de vista agregado, a la comunidad internacional le interesa ser sensible a esa demanda. En primer lugar, porque es necesario acomodar el marco institucional a la nueva realidad del sistema internacional. El mundo ha cambiado de forma drástica, pero el marco institucional sigue siendo, con muy leves retoques, el que se creó hace seis décadas. Existe la necesidad, por tanto, de reformar las estructuras de gobernanza y acomodarlas a un mundo más multipolar y con una agenda más compleja que en el pasado. El tránsito desde el G-7 al G-20 como instancia de coordinación económica internacional es un exponente –acaso, un exponente todavía insatisfactorio, pero muy visible– de esa necesidad de cambio.

En segundo lugar, a la comunidad internacional le interesa que los países de renta media –en especial, aquellos con mayores capacidades– se sumen de una forma más activa y protagonista a las tareas de gobernanza del sistema internacional, asumiendo mayores responsabilidades en la gestión de los problemas colectivos (entre ellos el de la lucha contra la pobreza y por un desarrollo sostenible). Es esta, como ya se anticipó, una forma de redefinir el principio de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas” que fue aprobado por la comunidad internacional en la Cumbre de Río de 1992. Un principio que, en la actualidad, exige una distribución más compartida de las responsabilidades internacionales entre el conjunto de los países, incluidos aquellos de renta media de mayor nivel de desarrollo. Un ejemplo de esta tendencia es el creciente auge adquirido por la cooperación Sur-Sur, que más allá de otros factores expresa esa voluntad de compromiso de los países de renta media con las tareas de corrección de las desigualdades internacionales.

Una ilustración del papel protagonista que los países de renta media tienen en la obligada búsqueda de compromisos internacionales más compartidos la ofrece la agenda de bienes públicos internacionales. Acudiendo solo a los BPI de carácter ambiental, por

ejemplo, los países de renta media son responsables del 54% de la emisión de CO₂, con una tendencia hacia el crecimiento en esa cuota. Claramente, será difícil establecer un marco de acuerdo para limitar las emisiones sin el efectivo consenso e implicación de estos países. Algo similar ocurre con relación a la biodiversidad, por poner un segundo ejemplo, al estar el 65% de las áreas forestales a escala mundial concentradas en los países de renta media: sin la colaboración de estos países es difícil la preservación de ese patrimonio mundial.

Ahora bien, la provisión de bienes públicos comporta costes. Es difícil que un país con restricciones severas de recursos (un país en desarrollo) pueda asumir de forma espontánea esos costes, sabiendo que los beneficios de tal acción serán compartidos por países de muy superior nivel de renta. Habrá, por tanto, una tendencia a eludir este tipo de responsabilidades. Para corregir esta tendencia al comportamiento oportunista (*free-rider*), la comunidad internacional debe establecer los mecanismos de estímulo y apoyo a los países de renta media para compensar parte de los costes en los que incurren, alentándoles a asumir un papel más comprometido en la provisión de BPI.

Aunque un amplio grupo de países de renta media son clave en la provisión de BPI, no faltan países que resultarían, además, muy severamente afectados por una sub-provisión de este tipo de bienes. Acaso el mejor ejemplo lo proporcione, de nuevo, el cambio climático: caso de que se prolongue la falta de respuesta internacional, una amplia colección de países de renta media resultarían muy crucialmente afectados por las consecuencias del tendencial ascenso de la temperatura terrestre (entre ellos, varias islas del Pacífico y diversos países centroamericanos); de igual forma, son los países de renta media los principales perjudicados por la ausencia de mecanismos eficaces para la provisión de estabilidad financiera internacional, pues –como se ha visto– en ese grupo están países muy expuestos a los riesgos de inestabilidad que estos mercados comportan; y, en fin, es a los países de renta media a los que más puede afectar una inadecuada regulación de los flujos migratorios, pues suelen ser este tipo de países los que nutren de una manera más protagonista la emisión de emigrantes

En suma, las reglas internacionales existentes respecto al comercio, la fiscalidad, los derechos de propiedad intelectual, el medio ambiente o la

inversión extranjera son de enorme relevancia para las posibilidades de desarrollo de estos países. En buena medida porque son países con vulnerabilidades, pero altamente integrados en la escena internacional. En estos casos, el propósito debiera ser generar un entorno internacional que garantice el deseado equilibrio entre preservar suficiente espacio de políticas a las estrategias nacionales de desarrollo y, al tiempo, provea reglas globales eficaces y justas para gobernar los problemas compartidos. Finalmente, junto al cambio en las reglas, es importante también adaptar las instancias de gobernanza del sistema internacional para permitir que los países de renta media, y particularmente aquellos de mayor peso, puedan participar en los procesos de decisión a escala global, garantizando así una mayor representatividad de estas instancias.

6. UNA PROPUESTA OPERATIVA

Identificados los principales problemas que afectan a los países de renta media, se trata de ver de qué modo pueden integrarse en una agenda que se pretenda global. Para eso, siguiendo el planteamiento realizado al comienzo de este texto, se distinguirá entre aquellos objetivos que debieran formar parte de unos mínimos estándares sociales de carácter universal y aquellos otros que debieran contemplarse como un sistema de *benchmarking*, para forzar progresos en áreas identificadas como relevantes.

Pues bien, los estándares mínimos deberían estar referidos a cuatro dimensiones muy centrales de la vida de las personas: mínimos de seguridad frente al riesgo, acceso a servicios sociales esenciales, disposición de medios para sobrevivir y libertad básica para expresarse y participar en la vida colectiva. En relación con estas cuatro dimensiones se sugieren los siguientes objetivos y metas posibles (sin cuantificar) (un planteamiento ilustrativo puede verse en la matriz del Anexo):

- *Lucha contra la pobreza y la desigualdad*: eliminar la pobreza absoluta (un objetivo exigente pero alcanzable es que la ratio de población que vive por debajo de 1,25 dólares se reduca al 3% en 2030, tal como sugiere el Banco Mundial)

- *Seguridad alimentaria*: eliminar el hambre (personas malnutridas) y reducir el número de niños menores de cinco años con insuficiencia alimentaria
- *Acceso a la salud básica*: garantizar el acceso universal a los servicios de atención primaria de la salud, reducir la mortalidad infantil y la mortalidad materna y asegurar los derechos sexuales y reproductivos
- *Acceso a la educación básica*: garantizar el cumplimiento del ciclo completo de educación primaria y garantizar que todas las personas tienen habilidades para leer, escribir y contar
- *Acceso al agua y al saneamiento*: garantizar el acceso universal al agua potable e incrementar la proporción de hogares con acceso al saneamiento
- *Reducción del riesgo y promoción de la seguridad*: reducir significativamente las muertes por todo tipo de violencia y eliminar toda forma de violencia contra niños y niñas
- *Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres*: garantizar la igualdad de género en todos los ciclos de la enseñanza y eliminación de todas las formas consentidas de discriminación contra la mujer
- *Libertad de las personas y buen gobierno*: asegurar la libertad de expresión, de reunión y de manifestación de todas las personas
- *Gestión sostenible del entorno natural*: proteger los ecosistemas frágiles que son soporte en la vida de las comunidades pobres y fortalecer la resiliencia de las comunidades frente a los riesgos ambientales

Como es obvio, por tratarse de unos mínimos estándares de carácter universal, se entiende que muchos países, con mayores capacidades y recursos, ofrecerán a sus poblaciones niveles superiores de protección y bienestar que las que fijan estos estándares. Ha de interpretarse, por tanto, esta parte de la agenda como un “suelo de protección social” al que la comunidad internacional se compromete para que rijan en todos los países.

Junto a estas medidas, deberían figurar otras que podrían conformarse como un sistema de *benchmarking* para estimular los esfuerzos nacionales

en ámbitos que se consideran de especial interés. Algunos de los objetivos son los propios de la agenda de estándares sociales mínimos, pero desplegados en metas más exigentes; otros se refieren a nuevos ámbitos que son de interés para el desarrollo, aunque no formen parte de ese cuadro de mínimos anteriormente definidos. En este caso, los países deben adaptar las metas a sus específicas realidades, tal como sugiere el Informe del Panel de Alto Nivel, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. Este planteamiento permite que los países de renta media encuentren en la agenda una pluralidad de ámbitos (y desafíos) que son de su específico interés y que deben ser adaptados a sus condiciones nacionales. En concreto, se sugieren a modo ilustrativo los siguientes objetivos y metas (de nuevo, véase Anexo):

- *Lucha contra la pobreza y la desigualdad*: reducir el número de afectados por pobreza relativa débil (pobreza de acuerdo a líneas nacionales), ampliar el grado de cobertura de los mecanismos de protección social (social protection floor) y reducir la desigualdad entre población urbana y rural y entre grupos étnicos y culturales.
- *Seguridad alimentaria*: promover una agricultura y una pesca sostenible (con apoyo a la pequeña explotación), incrementar la productividad agraria (elevando el porcentaje de explotaciones que usan abonos, semillas mejoradas) y acceso al agua de forma sostenible
- *Promoción de la salud*: Incrementar la proporción de niños y niñas que agotan el ciclo de las vacunas, reducir la incidencia de las enfermedades transmisibles y acceso universal a tratamientos frente al VIH/SIDA
- *Promoción de la educación*: Promover avances en el acceso a la educación secundaria y vocacional e incremento de las capacidades de las universidades locales para formar profesionales
- *Acceso al agua y al saneamiento*: Incrementar el porcentaje de los hogares con agua corriente en las concentraciones urbanas y mejorar los niveles de protección de la dotación y de la calidad del agua y hacer una gestión sostenible de su uso.
- *Reducción del riesgo y promoción de la seguridad*: Promover la solución pacífica de los conflictos, reducir el riesgo de desastres (prevención y alerta temprana), promover la resiliencia de las comunidades, garantizar el acceso universal a la justicia, fortalecer la capacidad y profesionalización de las fuerzas de seguridad y proteger a los grupos vulnerables frente a la violencia
- *Equidad de género y empoderamiento de las mujeres*: reducir significativamente la violencia contra la mujer y proteger a las víctimas, incrementar la presencia de la mujer en la política, en las instituciones y en las empresas
- *Libertad personal y buen gobierno*: promover la transparencia y la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, reducir los fenómenos de corrupción e incrementar los niveles de participación social en los procesos de decisión colectiva
- *Energía sostenible*: incrementar el peso de las energías sostenibles en el balance energético de los países, incrementar la eficiencia y el ahorro energético y promover el acceso a las innovaciones bajas en carbono
- *Gestión sostenible del entorno natural*: proteger la biodiversidad, reducir la deforestación, combatir la erosión del suelo y la desertificación, mejorar la gestión de residuos en ciudades y promover las tareas de adaptación frente a los efectos del cambio climático
- *Promover el crecimiento incluyente y el empleo decente*: reducir la tasa de desempleo (en especial juvenil), promover las capacidades tecnológicas de los países, apoyar al emprendimiento innovador y mejorar las infraestructuras
- *Crear reglas y estructuras de gobernanza globales incluyentes y equitativas*: avanzar en la establecimiento de un marco regulatorio que propicie la estabilidad financiera, reducir los obstáculos al comercio de productos provenientes del mundo en desarrollo, favorecer la cooperación tecnológica y la transferencia de conocimientos, estimular la búsqueda y el empleo de tecnologías de bajo uso de carbono, luchar contra los flujos ilícitos de capital y favorecer la coordinación fiscal a escala internacional, promover la ayuda y la cooperación Sur-Sur.

Planteada esta estructura de objetivos, conviene hacer una doble advertencia. Hay algunos propósitos de desarrollo –como la defensa de los derechos humano, la equidad de género, la corrección de las desigualdades y la sostenibilidad ambiental- que, además de dar lugar a objetivos y metas específicos, debe estar presente en las tareas de definición y seguimiento del resto de los propósitos. Eso debe tenerse muy en cuenta al definir metas e indicadores. En segundo lugar, tanto los objetivos como las metas sugeridas no pretenden conformar una agenda, su valor es meramente ilustrativo para ejemplificar cómo cabría abordar esa doble tarea de definir unos mínimos estándares sociales y, a la vez, avanzar en un sistema de *benchmarking* útil para la comunidad internacional.

tejido productivo, capacidades innovadoras y empleo o por el establecimiento de criterios de sostenibilidad ambiental compatibles con el progreso en los niveles de bienestar de sus poblaciones resultan cruciales. Como también lo son todos aquellos objetivos relacionados con la generación de un entorno internacional más favorable, que garantice la estabilidad financiera, permita el acceso más fácil a la innovación, propicie un comercio menos distorsionado y corrija las asimetrías en la voz y representación de los países.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

La experiencia de los ODM constituye un activo que debe tenerse en cuenta en el proceso que ha abierto Naciones Unidas para fijar una agenda de objetivos de desarrollo sostenible para el futuro. Tres enseñanzas parecen especialmente relevantes: i) en primer lugar, que la definición de los objetivos debiera ser un proceso abierto a la consulta de las sociedades, para que estas se identifiquen con lo que finalmente se acuerde; ii) en segundo lugar, que el mundo es muy heterogéneo, por lo que la definición de objetivos compartidos debe ser compatible con la identificación de prioridades diversas entre países: si la agenda se pretende universal, debe saber gestionar la diversidad; y iii) en tercer lugar, que un modo de afrontar ese desafío es distinguiendo entre una agenda de estándares sociales mínimos de carácter universal y un sistema de *benchmarking* más plural y flexible.

Respecto a este último aspecto, es importante que los países de renta media se encuentren reflejados en parte de los objetivos que se sugieren. No sólo para garantizar la universalidad que se le supone a la agenda, sino también para promover y respaldar el esfuerzo de esos países por sumarse a una acción global en favor del desarrollo a escala global. A este respecto, las dimensiones relacionadas con la lucha contra la fragmentación social y la inequidad, por el fortalecimiento de las instituciones y su legitimidad, por la seguridad ciudadana y los derechos humanos, por el acceso a la financiación internacional y la estabilidad macroeconómica, por la generación de

BIBLIOGRAFÍA

- Agenor, P-R. y O. Canuto (2012): "Middle-income growth traps", *World Bank Policy Research Working Paper* 6210, Washinton, The World Bank
- Aiyar, S., R. Duval, D. Puy, Y. Wu y L. Zhang (2013): "Growth slowdowns and the Middle-Income Trap", *IMF Working Paper* 13/71, Washington, IMF.
- Alonso, J.A. (2001): "Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica", *Hegoa Working Papers*, 30
- Alonso, J.A. (dir.) (2007): *Cooperation with middle-income countries*, Madrid, Editorial Complutense
- Alonso, J.A. (2012): "From aid to global policy", *DESA Working Paper* 121, New York
- Alonso, J.A. (2013): "Middle-income countries in the new international landscape: challenges for aid policy", paper for the Global Economic Governance Seminar, ECLAC and Initiative for Policy Dialogue, 11 and 12 March.
- Alonso, J.A. (2002): "Bienes públicos internacionales y cooperación para el desarrollo", *La realidad de la ayuda 2002-3*, Barcelona, Intermon-Oxfam
- Alonso, J. A. and C. Garcimartín (2010). "The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate." *Journal of International Development*, forthcoming.
- Alonso, J.A. C. Garcimartín y L. Rivas(2011): "Taxes, foreign aid and quality of governance institutions", in M. Ugur and D.Sunderland (ed.), *Does economic governance matter? Governance Institutions and Outcomes*, Cheltenham, Edward Elgar
- Alonso, J.A. y J.A. Ocampo (2012): *Development cooperation in times of crisis*, Columbia University Press, New York
- Chandy, L. y G. Gertz (2011): "Poverty in numbers: The changing state of global poverty from 2005 to 2015", *Policy Brief* 2011-01, Washington, The Brookings Institution
- Chen, S. y M. Ravallion (2012): "More relatively-poor people in a less absolutely-poor world", *Policy Research Working Paper* 6114, Washington, The World Bank
- Fallon, P., Hon, V., Quereshi, Z. y D. Ratha (2001): "Middle-income countries: development challenges and growing global role", *Policy Research Working Paper* 2657, Washington, World Bank
- Gill, I. y H. Kharas (2007): *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Washington, The World Bank
- Karver, J., C. Kenny y A. Sumner (2012): "MDGs 2.0. What goals, targets, and timeframe?", *Center for Global Development Working Paper* 297, Washington, CGD.
- Kaul, I., P. Conceicao, K.L. Goulsen y R.U. Mendoza (eds) (2003): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York, Oxford University Press.
- Kaul, I. I. Griunberg y M. A. Stern (eds) (1999): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford university Press
- Kharas, H. y A. Rogerson (2012): "Horizon 2025. Creative destruction in the aid industry", London, ODI.
- Kharas, Homi, Koji Makino y Woojin Jung (eds) (2011): *Catalyzing development. A new vision for aid*, Washington, Brookins Institution Press
- Ravallion, M. (2009): "Do poorer countries have less capacity for redistribution?", *Policy Research Working Paper* 5046, Washington, The World Bank
- Ravallion, M. (2012): "Benchmarking global poverty reduction", *Policy Research Working Paper* 6205, Washington, The World Bank
- Ravallion, M y S. Chen (2011): "Weakly relative poverty", *Review of Economics and Statistics* 93 (4):1251-61
- Sandler, T. (2004): *Global collective action*, Cambridge, Cambridge University Press
- Spence, M. (2011): *The next convergence: The future of economic growth in a multispeed world*, New York, Farrar, Straus, and Giroux

Subramanian, A. (2011): *Eclipse*, Washington, The Peter G. Peterson Institute for International Economics

Sumner, A. (2010): "Global poverty and the new bottom billion", *IDS Working Paper* 349, Brighton, IDS.

Sumner, A. (2012): Where do the world's poor live? A new update, *IDS Working Paper*, Brighton, IDS

Sumner, A. y R. Mallet (2013): *The future of foreign aid. Development cooperation and the new geography of global poverty*, New York, Palgrave Macmillan

UNIDO (2008): *Public goods for economic development*, Vienna, UNIDO

World Bank (2011): *Multipolarity: The new global economy*, Washington, The World Bank

ANEXO

ÁMBITOS	ESTÁNDARES SOCIALES MÍNIMOS	BENCHMARKS
Lucha contra la pobreza	1.- Eliminar la pobreza absoluta de 1,25 dólares	1.- Reducir el número de los afectados por pobreza relativa débil (o pobreza de acuerdo a líneas nacionales) 2.- Ampliar el grado de cobertura de los mecanismos de protección social 3.- Reducir la desigualdad horizontal (entre población urbana y rural y entre grupos étnicos)
Seguridad alimentaria	2.- Eliminar el hambre: personas con nutrición insuficiente) 3.- Reducir los niños de menos de cinco años con insuficiencia alimentaria	4.- Promover una agricultura y una pesca sostenibles 5.- Incrementar la productividad agraria, favoreciendo semillas mejoradas, fertilizantes y acceso al agua de las pequeñas explotaciones
Promoción de la salud	4.- Garantizar el acceso a la atención primaria 5.- Reducir la mortalidad infantil 6.- Reducir la mortalidad materna 7.- Asegurar la salud y los derechos sexuales y reproductivos	6.- Incrementar la proporción de niños y niñas que agotan el ciclo de vacunas 7.- Reducir la incidencia de las enfermedades transmisibles
Promoción de la educación	8.- Garantizar la enseñanza primaria universal 9.- Garantizar que toda la población tiene habilidades generales para leer, escribir y contar	8.- Mejorar del acceso a la enseñanza secundaria y vocacional 9.- Incremento de la capacidad de las Universidades locales para formar profesionales
Acceso al agua y al saneamiento	10.- Garantizar el acceso universal al agua potable 10.- Incrementar el acceso al saneamiento	10.- Incrementar el porcentaje de hogares con agua corriente en concentraciones urbanas 11.- Mejorar la dotación y calidad del agua dulce disponible
Reducción del riesgo y promoción de la seguridad	12.- Reducir significativamente las muertes por violencia 13.- Eliminar todas las formas de violencia contra los niños y niñas	12.- Reducir el riesgo de desastres 13.- Fortalecer la capacidad de resiliencia de las comunidades 14.- Garantizar el acceso a la justicia 15.- Fortalecer la capacidad y profesionalismo de las fuerzas de seguridad 16.- Proteger a los grupos vulnerables frente a la violencia (como minorías, migrantes, etc)
Igualdad de géneros y empoderamiento de la mujer	14.- Garantizar la igualdad del hombre y la mujer en todos los ciclos de la enseñanza 15.- Eliminar la discriminación contra la mujer en la vida económica y política	17.- Reducir significativamente la violencia machista 18.- Extender y fortalecer las políticas públicas promotoras de la igualdad de género
Promover la libertad personal y el buen gobierno	16.- Asegurar la libertad de expresión, de reunión y de manifestación	19.- Promover la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas 20.- Reducir significativamente los episodios de corrupción 21.- Promover la participación social, en particular de los grupos con menos recursos
Gestión sostenible de los recursos naturales	17.- Garantizar la protección de ecosistemas frágiles 18.- Fortalecer la resiliencia de las comunidades frente a riesgos ambientales	22.- Salvaguardar los ecosistemas y la biodiversidad 23.- Reducir la deforestación y promover la reforestación 24.- Combatir la erosión del suelo y la desertificación 25.- Mejorar la gestión de residuos en ciudades 26.- Promover la adaptación al cambio climático
Energía sostenible		27.- Incrementar el peso de la energía sostenible en el patrón de consumos energético 28.- Incrementar la eficiencia y el ahorro energético, especialmente el que descansa en combustibles del carbono 29.- Promover el acceso a las innovaciones en usos energéticos bajos en carbono
Promover el crecimiento incluyente, sostenible y con generación de empleo		30.- Reducir la tasa de desempleo, especialmente juvenil 31.- Fortalecer las capacidades productivas y tecnológicas del país 32.- Establecer mecanismos para fomentar el emprendimiento innovador 33.- Mejora de las infraestructuras con medición de impacto ambiental
Crear un entorno global favorable		34.- Promover regulación financiera contracíclica, que mejore los niveles de estabilidad financiera 35.- Reducir las barreras al comercio a productos provenientes de países en desarrollo (en particular los más pobres) y promover un comercio abierto, basado en normas y equitativo 36.- Avanzar en acuerdos internacionales que permitan contener las emisiones y aplicar tecnologías de bajo uso de carbono para combatir el cambio climático 37.- Gestión conjunta de los océanos y de la atmósfera para asegurar su sostenibilidad 38.- Incrementar la ayuda internacional y la cooperación Sur-Sur 39.- Avanzar en la lucha contra los flujos ilícitos de capital y por la coordinación fiscal internacional



Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España

Tel. +34 91 583 81 00
www.aecid.es