

## Cambiar el curso cambiando el discurso sobre los ODM

*Jan Vandemoortele* \*

**Tema:** Todo apunta a que la reunión en Nueva York de septiembre de 2010 para la evaluación de los progresos alcanzados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se centrará en la habitual troika de crecimiento, ayuda y gobernanza. En este ARI se sostiene que acelerar la consecución de los ODM requiere que el discurso de la reunión de septiembre sea radicalmente diferente.

**Resumen:** Aunque los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han tenido éxito a la hora de rescatar del olvido compromisos fundamentales adoptados durante la Declaración del Milenio, han fracasado en la tarea de ampliar una narrativa del desarrollo a menudo “donante-céntrica”. Las bases de datos globales muestran que el mundo se ha desviado del rumbo. Aún queda por recorrer aproximadamente un 60% del camino hacia la consecución de los ODM, cuando resta el 30% del tiempo. Es posible que la reunión de alto nivel sobre los ODM de 2010 se traduzca en otra afirmación de la interpretación tradicional. En un primer plano estarán los países y regiones que se han desviado del camino hacia la consecución de los distintos ODM. Las recomendaciones en materia de adopción de políticas se centrarán en la habitual troika del crecimiento económico, la eficacia de la ayuda y la buena gobernanza. Se evitarán los asuntos realmente importantes para el futuro de los ODM. La reunión sólo tendrá éxito si los líderes mundiales tienen la visión y la valentía necesarios para avanzar hacia un gran pacto sobre una agenda que se plantee la triple tarea de reformar las reglas del comercio mundial, revertir firmemente el cambio climático y, ante todo, reducir las desigualdades internas de los países.

**Análisis:** Cuando se celebra una conferencia o una cumbre internacional, generalmente se publica una declaración con los compromisos y promesas concretos pactados entre los Estados miembros. Posteriormente, se convocan reuniones periódicas de alto nivel (generalmente, cada cinco años) con el fin de evaluar los progresos logrados en la aplicación de la declaración en cuestión. La Cumbre del Milenio, que se celebró en septiembre de 2000, dio lugar a la Declaración del Milenio. En 2001 se extrajeron y condensaron ciertos compromisos en lo que se conoció con el nombre de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La primera reunión de evaluación tuvo lugar en septiembre de 2005 y la segunda tendrá lugar en septiembre de 2010. Ésta será la última reunión antes de la fecha tope de 2015. La cuestión reside en saber si la reunión de evaluación confirmará las expectativas o si realmente servirá para algo.

---

\* Investigador independiente, ex funcionario de la ONU que participó activamente en la creación de los ODM.

### *¿Por qué marcar unos ODM?*

Antes de responder a esta pregunta, es importante recordar el motivo por el que se crearon los ODM. Su objetivo era doble. En primer lugar, estaban diseñados para rescatar del olvido la Declaración del Milenio. El proceso cíclico que tiene normalmente lugar es el siguiente: se celebra una cumbre mundial, se emite una declaración y se presta atención a la misma, aunque por poco tiempo, ya que cae rápidamente en el olvido. Este proceso también tuvo lugar en la Declaración del Milenio. El documento fue objeto de citas y referencias en innumerables discursos e informes, pero, transcurridos unos meses, empezó a disiparse. Con el fin de evitar que los compromisos fundamentales recogidos en la Declaración del Milenio siguieran el mismo derrotero, se colocaron en una categoría independiente que se llegaría a conocer con el nombre de ODM. En este sentido, han tenido un éxito considerable.

El otro objetivo consistía en ampliar la narrativa sobre el desarrollo. Los ODM estaban diseñados para trasladar la atención desde una definición de la pobreza basada en los bajos ingresos a otra que tomase en cuenta su naturaleza multidimensional. El objetivo de los ODM consistía en ir más allá del estrecho paradigma del crecimiento para abrazar una perspectiva de bienestar sostenible y equitativo centrada en el ser humano. No obstante, ha triunfado la interpretación tradicional en su errónea concepción de este fin de los ODM, reproduciendo la percepción del desarrollo basado únicamente en criterios económicos. El crecimiento económico sigue siendo considerado como el motor principal de la reducción de la pobreza, y un crecimiento económico lento es invariablemente juzgado como el motivo fundamental que hará que tantos países se queden sin cumplir los objetivos de 2015. Esta idea queda corroborada por los innumerables informes, artículos de prensa y discursos que hacen referencia a un indicador determinado de los ODM, en concreto, la proporción de personas que subsisten con menos de 1 dólar al día (recientemente ajustado a 1,25 dólares). Con respecto a este segundo objetivo, los ODM han fracasado.

### *¿Estamos en el rumbo adecuado?*

Aunque muchos observadores y analistas siguen lamentándose de que los datos y la información sobre los ODM resultan inadecuados y poco fiables, no se puede negar que en los últimos años se ha avanzado considerablemente en el ámbito de las estadísticas. Las encuestas de demografía y salud y las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados destacan como ejemplos de avances críticos en la recopilación de datos. No sólo generan datos fiables y oportunos para unas mejores estadísticas nacionales acerca de las diversas dimensiones del desarrollo humano (como la tasa de mortalidad en niños menores de cinco años, el índice de bajo peso en niños y la tasa de escolarización), sino que también permiten la realización de análisis disgregados por grupo de riqueza, sexo, nivel de estudios y ubicación rural-urbana.

No obstante, nadie debería fiarse a pies juntillas de las estadísticas porque todos los indicadores sufren limitaciones inherentes. Es demasiado habitual pasar por alto que se llaman “indicadores” porque se les supone la función intrínseca de “indicar”: en ningún caso pueden ser precisos o exactos. Muchos analistas dan por supuesto, sin embargo, que los indicadores son exactos y precisos. El excesivo uso en ellos de puntos decimales es a menudo una señal de la inmerecida fe y confianza depositadas por dichos analistas en las estadísticas.

Aunque todos los indicadores son imperfectos, algunos lo son más que otros porque utilizan diferentes métodos. Todos los indicadores utilizan dos ingredientes básicos: observaciones y transformaciones. Se puede observar, de una manera bastante directa, si un niño está desnutrido, aunque la observación directa no permite determinar si el niño está luchando por sobrevivir con menos de 1 dólar al día. Los indicadores que requieren una gran cantidad de transformaciones, complicados cálculos y complejos ajustes tienden a ser menos fiables y precisos porque engloban todo tipo de supuestos y calibraciones. Por consiguiente, los argumentos realizados en función de indicadores que implican una considerable dosis de transformaciones deberían abordarse en todo caso con gran cautela. Entre los indicadores más problemáticos de los ODM están la tasa de mortalidad materna, la desnutrición, el acceso a agua potable segura, el índice de finalización de la educación primaria y el recuento de personas pobres con 1 dólar/día. Aunque esencialmente equívoco, el último dato es el más frecuentemente mencionado en discursos, informes y artículos.

Entre los indicadores que mejor combinan relevancia, fiabilidad y cobertura están la tasa de mortalidad en niños menores de cinco años, el índice de niños con peso inferior a lo normal, la tasa neta de matrícula en educación primaria, el ratio de niñas/niños en educación primaria y la proporción de nacimientos asistidos por personal sanitario especializado. Según los últimos datos disponibles de estos indicadores, las bases de datos globales apuntan que el mundo ha alcanzado alrededor del 40% de los ODM en aproximadamente el 70% del tiempo disponible. Esto implica que el 60% del camino debe recorrerse en el restante 30% del tiempo. ¿Constituyen los ODM una “misión imposible”? Diversos observadores y analistas suscriben ya este veredicto. Pero no sólo es demasiado precipitado considerar inalcanzables los ODM, sino que también es demasiado pesimista. En cualquier caso, toda aceleración en el curso requerirá un cambio fundamental en el discurso relativo a los ODM.

#### *Cambiar el curso cambiando el discurso*

El discurso tradicional consiste en que se fallará ampliamente en la consecución de los ODM si no se acelera el crecimiento económico, no se aumenta significativamente la ayuda y no se mejora rápidamente la gobernanza. En otras palabras, el desarrollo humano se mide generalmente según el crecimiento económico o según el volumen de la ayuda. Más recientemente, se ha empezado a medir según la gobernanza.

Por lo tanto, no es inusual una interpretación errónea en el ámbito de los ODM, como un planteamiento único que cubre todos los objetivos. Los ODM en conjunto se utilizan de manera incorrecta como patrones universales de evaluación del progreso de regiones y países concretos. La idea correcta consiste en considerar los ODM como objetivos “colectivos”; no tienen por qué cumplirse por todos y cada uno de los países del mundo para ser alcanzados. Nunca se delinearón con el fin de que se aplicaran en el ámbito estatal o regional sin una previa contextualización y adaptación. La buena noticia es que la mayoría de los países han adaptado los objetivos a sus contextos y prioridades nacionales. No obstante, el debate global sobre los ODM se encuentra dominado por las estadísticas y por una adopción mecánica de los objetivos globales en los ámbitos nacional y regional.

Los ODM también han sido erróneamente destinados a un paradigma de desarrollo concreto, confundiendo así los fines y los medios. Debe subrayarse que los ODM representan fines. Nunca han implicado la aplicación de una estrategia específica para alcanzar los resultados deseados, dando por sentado que cualquier tipo de desarrollo es

siempre único en el tiempo y en el espacio. Cualquier tipo de desarrollo tiene que ser definido según las circunstancias específicas del país en cuestión. No existen soluciones milagrosas ni ortodoxas, ni programas universales, ni caminos únicos hacia el bienestar humano. El desarrollo nacional debe considerarse como un proceso de autodescubrimiento colectivo. Hace un siglo, el poeta Antonio Machado lo plasmó perfectamente: “No hay camino, se hace camino al andar”.

Aunque el crecimiento económico es considerado como el principal motor de la reducción de pobreza, se olvida convenientemente que en la mayoría de los países se han acentuado las desigualdades internas en los últimos años. El antiguo economista jefe del FMI estimó recientemente que por cada dólar de crecimiento en los ingresos generados entre 1976 y 2007 en EEUU, 58 centavos fueron a parar al bolsillo del 1% más rico de los hogares. Esto demuestra lo poco que se filtran los beneficios de crecimiento desde las capas sociales más altas hasta las más bajas y lo ilusorio que es presumir que el crecimiento económico reducirá por sí mismo la pobreza. En reacción a la creciente evidencia de que la desigualdad está aumentando en la mayoría de los países, la interpretación tradicional ha acuñado el término “crecimiento inclusivo”. No es más que un término de moda, de gran palabrería, pero poco significado práctico. EEUU presentó recientemente su estrategia para alcanzar los ODM. El breve documento hace 37 veces alusión al crecimiento económico y en nueve de ellas utiliza el adjetivo “inclusivo”.

Otros afirman que los factores que evitan que muchos países alcancen los ODM son bien la insuficiencia de la ayuda, bien la inadecuada forma de gobierno. Debe aquí mencionarse que el argumento de la ayuda se divide a menudo en dos partes. Los países en desarrollo ponen de relieve el volumen de la ayuda y piden a los países ricos que cumplan su promesa de destinar el 0,7% de su renta nacional a la asistencia oficial al desarrollo. Los países desarrollados, sin embargo, ponen el acento en la eficacia de la ayuda. Han creado un proceso prolongado de consulta que comenzó con el Consenso de Monterrey (2002), continuó con la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008), y continuará con el foro de alto nivel de Seúl (2011). Mientras tanto, los países receptores se enfrentan a un laberinto asistencial más complejo aún. Hoy en día, los países en desarrollo negocian, de media, con 33 agencias donantes, frente a las 12 que había en 1960.

Los argumentos del crecimiento, la ayuda y la forma de gobierno utilizan (y, en ocasiones, de manera equivocada) estadísticas para acentuar sus puntos de vista. La interpretación tradicional ha promovido la norma internacional de la pobreza de 1 dólar al día y el trabajo estadístico asociado controlado por el Banco Mundial. Lo más importante, sin embargo, es la fe con la que los actores e instituciones clave han aceptado y hecho un uso extensivo de este indicador en particular. Las agencias donantes bilaterales y multilaterales, los principales grupos de reflexión y fundaciones, las universidades más prestigiosas y los principales medios de comunicación afirman implacablemente que “se ha sacado a cientos de millones de personas de la pobreza”. Su buena disposición para tomar al pie de la letra las estimaciones de pobreza del Banco Mundial no se debe a ninguna falta de alfabetismo estadístico. Sirve a un objetivo no estadístico.

El fin de repetir la afirmación de que se ha sacado a cientos de millones de personas de la pobreza ha sido el de encajar la nueva agenda de los ODM en el sistema de conceptos basados en antiguas percepciones y creencias, de manera que no se altere la concepción de desarrollo reinante basada en la medición de éste según el capital y “donante-céntrica”. Los esfuerzos han dado bastantes frutos; el debate sigue estando

demasiado centrado en el crecimiento económico y en el tándem renta-pobreza. Ésta es, quizá, la mayor paradoja de nuestros tiempos. La mayoría de los observadores y diseñadores de políticas aceptan de buena gana que la pobreza debe verse como algo multidimensional, aunque su cuantificación fortalece la interpretación unidimensional (a saber, la medición según el capital). No es la agenda de los ODM la que postula el tándem renta-pobreza como piedra angular del desarrollo humano, el bienestar humano o los derechos humanos, sino que es más bien al contrario. Ha sido la incapacidad y/o la falta de inclinación de los actores a abandonar antiguas teorías y puntos de vista tradicionales, en cuya virtud el crecimiento económico y una particular narrativa del desarrollo ofrecen el mejor modo de alcanzar objetivos globales.

Los argumentos del crecimiento, la ayuda y la gobernanza tienen una cosa en común: todos ellos despolitizan la agenda de los ODM. “Sabemos qué es lo que funciona” es su estribillo común. Se basan en la creencia de que existen “buenas prácticas”, que son reproducibles y que se pueden ampliar proporcionalmente en cualquier lugar. El argumento del crecimiento sostiene que para alcanzar los ODM basta con liberar el mercado y desregular la economía. Según el argumento de la ayuda, basta con ampliar las inversiones en sanidad, educación, agricultura, agua y saneamiento e infraestructuras para que todos y cada uno de los países alcancen los objetivos globales. El argumento de la gobernanza asevera que es esencial fomentar la buena gobernanza a través de elecciones pluripartidistas. Todos estos argumentos reducen la agenda de los ODM a la aplicación de un conjunto estándar de reformas macroeconómicas, sectoriales o institucionales de carácter técnico.

Alcanzar los ODM implica, sin embargo, transformaciones fundamentales en la sociedad, que generalmente trascienden los modelos macroeconómicos, sectoriales e institucionales. Avanzar hacia la igualdad de género o mejorar la salud materna, por ejemplo, son tareas que requieren mucho más que aplicar varias soluciones técnicas o reproducir lecciones aprendidas en otros sectores. Estas transformaciones nunca son fáciles. El esfuerzo por lograrlas se rige invariablemente por políticas domésticas y por actores locales. Pocas veces son desencadenadas por foráneos o fruto del asesoramiento técnico y préstamos o subvenciones del extranjero. Estas transformaciones se originan invariablemente desde un impulso interno hacia el cambio. Aquellos que aportan fácilmente soluciones generales a problemas concretos, o aquellos que repiten constantemente respuestas estándar sobre cómo alcanzar del mejor modo los ODM, fracasan frecuentemente a la hora de comprender que el fin de la pobreza no derivará de una mayor riqueza o de más ayuda, sino de una mayor equidad y justicia. Detrás de cada muerte infantil evitable, detrás de cada niño sin escolarizar, detrás de cada niño desnutrido, detrás de cada muerte materna, detrás de cada enfermo de sida no tratado con terapia antirretroviral y detrás de cada caso de destrucción medioambiental hay una historia de marcadas desigualdades y discriminación profundamente arraigadas. En otras palabras, el fin de la pobreza no se deberá a un aumento de las ayudas o a un mayor crecimiento, sino a una mayor igualdad.

**Conclusión:** En lugar de reiterar una serie de generalidades y tópicos acerca del crecimiento económico, la ayuda y su eficacia, y la buena gobernanza, el verdadero debate acerca de los ODM tiene que versar sobre un objetivo triple: reformar las reglas del comercio mundial, luchar contra el cambio climático y reducir las desigualdades internas de cada país.



La interpretación tradicional prescribe el libre comercio y el respeto de la legislación sobre patentes para acelerar el crecimiento, de modo que se palie la pobreza. Pascal Lamy, director general de la Organización Mundial del Comercio, ilustra con ejemplos esta interpretación errónea. Apunta: “Estimado visitante, bienvenido a mi sitio *web*. Creo que la apertura del comercio y la reducción de los obstáculos al comercio han sido, son y seguirán siendo esenciales para promover el crecimiento y el desarrollo, mejorar los niveles de vida y reducir la pobreza”. Sin embargo, los economistas no son capaces de explicar por qué el libre comercio y la legislación sobre patentes constituyen el mejor camino a la prosperidad económica, ya que rara vez se han practicado por los países actualmente industrializados durante su avance económico. Todos ellos regulaban, protegían y subvencionaban sus industrias. En lugar de proteger los derechos de propiedad intelectual, todos se copiaban libremente los unos a los otros sin restricciones ni costes impuestos por las leyes sobre patentes. El hecho de que ahora apliquen un sistema de mercado ampliamente liberalizado y velen por el cumplimiento de la legislación sobre patentes no significa que el libre comercio y la protección de las patentes sean esenciales para impulsar el desarrollo y reducir la pobreza. Ha-Joon Chang afirma que al pasar por alto su extensivo uso del proteccionismo, los países industrializados sufren una oportuna amnesia histórica, pudiendo así “dar un puntapié a la escalera” por la que ellos treparon para alcanzar el peldaño más alto de la economía mundial. La realidad del problema reside en que el actual sistema comercial global está amañado a favor de los países ricos e impide que muchas naciones pobres avancen adecuadamente hacia la consecución de los ODM. ¿Se atreverán los líderes occidentales en la reunión de septiembre de 2010 a infundir más coherencia política al discurso sobre los ODM?

Aquellos que afirman que el crecimiento económico es esencial para reducir la pobreza, rara vez mencionan la necesidad de impulsar el crecimiento “verde”, y menos aún el modo de impulsarlo. Algunos afirman incluso que la realidad del calentamiento global disminuye la relevancia de los ODM. Hacen ver que debería ponerse el punto de mira en la lucha contra el cambio climático y retirarlo del objetivo de lograr derechos sociales y económicos. Esta premisa es incorrecta, ya que pasa por alto el hecho básico de que es la gente la que solucionará el cambio climático. Es la modificación en su comportamiento a pequeña escala lo que finalmente determinará el progreso. Es más probable que sea la gente sana, culta y “empoderada” la que incorpore el cambio climático en su comportamiento cotidiano y en sus tomas de decisiones, antes que los analfabetos, enfermos, pobres y desnutridos.

El principal motivo por el que no se alcanzarán los ODM en 2015 reside en que el patrón del progreso ha sido desigual en la mayoría de los países. El progreso no ha sido inclusivo y está disminuyendo la velocidad a la que está progresando el mundo. De los países con datos relevantes durante la década pasada, en la mayoría se han acentuado las desigualdades en lo que respecta a la mortalidad en los niños menores de cinco años. Se encuentran divididos en una proporción de 3:1: por cada país que ha conseguido reducir tanto la mortalidad en menores de cinco años, como las desigualdades, tres han conocido un aumento de las desigualdades. Las estadísticas sobre desarrollo humano ajustadas a la equidad constituyen un modo práctico de exponer el hecho de que la mayor parte del progreso en la mayoría de los países ha esquivado los sectores de la sociedad más desfavorecidos. Nos dan una idea del progreso alcanzado y del patrón utilizado, algo que brilla por su ausencia en las estadísticas estándar.

---

En resumen, los ODM no constituyen una “misión imposible”. Aún pueden alcanzarse, pero requerirán algo más que acelerar el crecimiento, otorgar más ayuda o mejorar la gobernanza. En la reunión de evaluación de septiembre de 2010, los líderes mundiales y los diseñadores de políticas deben atreverse a abordar los complicados asuntos de reformar el mercado global, revertir el cambio climático y reducir las desigualdades. Todo esto requerirá un replanteamiento de la asociación entre los países ricos y pobres. Las conversaciones de septiembre de 2010 deberían poner menos el acento en “cambiar el dinero de manos” porque una asociación basada en el dinero es intrínsecamente desigual. Una asociación que no sea “donante-céntrica” debe partir de la premisa de que “las ideas pueden cambiar las mentalidades”. Las agencias de ayuda, tanto bilaterales como multilaterales, las fundaciones y *think tanks* deben mostrarse más dispuestos a escuchar y demostrar una mayor capacidad para otorgar un campo real de actuación política a los países receptores. Mientras sean incapaces o no estén dispuestos a cuestionar sus teorías y cambiar su visión del mundo, los objetivos globales seguirán siendo difíciles de alcanzar.

*Jan Vandemoortele*

*Investigador independiente, ex colaborador de la ONU que participó activamente en la creación de los ODM*