

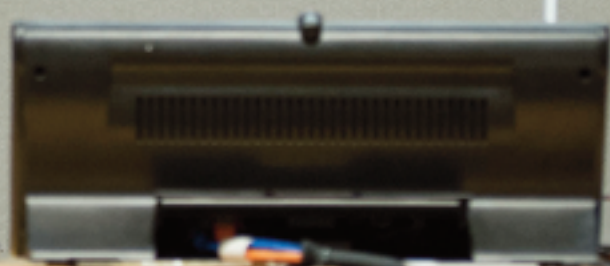
## THE GLOBAL GOALS

For Sustainable Development



# Objetivo desarrollo

De los ODM a los ODS



**POLÍTICA  
EXTERIOR**

Septiembre 2015



**ECONOMÍA  
EXTERIOR**

# Objetivo desarrollo

De los Objetivos de Desarrollo del Milenio  
a los Objetivos de Desarrollo Sostenible



**POLITICA  
EXTERIOR**

© Estudios de Política Exterior, a los efectos previstos en el artículo 32.1 párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas o partes de ellas de los artículos publicados en POLÍTICA EXTERIOR sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos: [www.cedro.org](http://www.cedro.org)), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

# Objetivo desarrollo

Uno de los hitos de la 70 sesión de la Asamblea General de la ONU es la aprobación de una resolución que establezca los objetivos de desarrollo mundiales para los próximos 15 años. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) serán una prolongación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que a lo largo de la pasada década y media se han convertido en la referencia común del progreso mundial.

Buceamos en los archivos de *Política Exterior* y *Economía Exterior* y rescatamos nueve artículos sobre los logros y fracasos de la cooperación al desarrollo y la lucha por el bienestar de la humanidad.

|   |                                 |
|---|---------------------------------|
| ¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS     | <i>Charles Kenny</i>            |
| Un contrato social por la salud global            | <i>Gonzalo Fanjul</i>           |
| ¿Es el mundo un lugar mejor para los niños?       | <i>C. Angulo y M. Arias</i>     |
| Erradicar la pobreza extrema y el hambre          | <i>Teresa Cervero</i>           |
| Educación, el mejor plan contra la pobreza        | <i>Luis Esteban G. Manrique</i> |
| Movimientos sociales y Objetivos del Milenio      | <i>Fernando Casado</i>          |
| ODM y Organizaciones Multilaterales de Desarrollo | <i>Carlos A. Asenjo</i>         |
| ¿Qué hacemos con la política de cooperación?      | <i>Varios autores</i>           |
| El futuro de la cooperación española tras 2015    | <i>Katty Cascante</i>           |
| ¿Por qué la ayuda no ayuda?                       | <i>Jose Piquer</i>              |

# ¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS

**Charles Kenny**

---

**E**n septiembre de 2015, los líderes mundiales se reunirán en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York. El punto prioritario del orden del día será la aprobación de una resolución que establezca los objetivos de desarrollo mundiales para los próximos 15 años –hasta 2030–, contemplando avances en áreas que irán desde la reducción de la pobreza hasta la conservación de los bosques. Serán una prolongación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que a lo largo de la pasada década y media se han convertido en la referencia común del progreso mundial.

Los ODM, surgidos de la Declaración del Milenio acordada en la Asamblea General de la ONU en 2000, se consideran un éxito notable del sistema internacional, y muy posiblemente hayan contribuido a acelerar el progreso mundial en materia de salud y educación en los últimos años. Por sí solo, esto justificaría la elaboración de una nueva serie de objetivos de alcance mundial para el periodo posterior a 2015. Pero el poder de motivación de los ODM originales residía en su sencillez y claridad. Lamentablemente, el resultado del proceso de gestación de propuestas para el nuevo conjunto de objetivos ha sido el opuesto. El volumen exce-

**Charles Kenny** es *senior fellow* en el Center for Global Development (cgdev.org) con sede en Washington DC.  
*Traducción de Newsclips.*

Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio dan el relevo a partir de 2015 a un conjunto utópico y disperso denominado Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¿Es necesaria una nueva agenda concertada que oriente la ayuda y el diálogo entre donantes y receptores?

---

sivo y la complejidad de los proyectos presentados hasta ahora por los comités negociadores son prácticamente una garantía de que los objetivos para después de 2015 tendrán, en comparación, un valor y un impacto limitados. Aunque tal vez sea demasiado tarde para rescatar el proceso, es posible que algunos objetivos y propósitos concretos todavía puedan ser útiles, y cabe pensar que las expectativas más amplias en relación con el desarrollo sostenible se puedan salvar en otras reuniones de la ONU que se celebren a lo largo de 2015.

## Breve historia de los ODM

En mayo de 1996, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) –el club de donantes ricos de ayuda mundial con sede en París– hizo público un informe sobre la ayuda al desarrollo tras el final de la guerra fría: *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* (Modelar el siglo XXI: la contribución a la cooperación para el desarrollo). El informe concebía la ayuda como una herramienta para facilitar que el mundo alcanzase una serie de objetivos de desarrollo a escala planetaria resultado de una década de conferencias de la ONU sobre desarrollo y medio ambiente. Los Objetivos de Desarrollo Internacional

propuestos abarcaban la pobreza, la alimentación, el agua, la educación, el género y la salud. Aunque los autores apuntaban que “estos objetivos son aspiraciones que se refieren al proceso de desarrollo en su conjunto, y no solo a los esfuerzos de cooperación”, el título del informe dejaba claro que, fundamentalmente, trataban de establecer los términos del diálogo entre donantes y receptores.

Cuatro años más tarde, los jefes de Estado reunidos en la sede de la ONU en Nueva York acordaron la Declaración del Milenio. Envuelta en la retórica sobre el mundo igualitario y sostenible que queremos para los niños, y sobre la importancia de los derechos humanos y de preservar la tregua olímpica, el documento contenía metas cuantitativas de progreso para el mundo extraídas del informe *Shaping the 21st Century*. Se trataba de objetivos para reducir a la mitad la pobreza extrema, el hambre y el número de personas sin acceso al agua potable; garantizar la educación primaria universal y la igualdad de género en el acceso a la formación; reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes y la infantil en dos tercios; y frenar la propagación del sida y la malaria.

Partiendo de ese texto, en 2001 se elaboraron los ODM en un intento por parte del personal y los colaboradores de la ONU de rescatar del olvido la Declaración del Milenio. Los ocho objetivos centraban su atención en las metas cuantitativas del documento a costa de restringir su alcance a áreas en las que las medidas no fuesen conflictivas (“respetar en su totalidad (...) la Declaración Universal de los Derechos Humanos” y una “amplia reforma del Consejo de Seguridad de la ONU” son dos ejemplos de áreas sensibles que quedaron excluidas del proceso). Como ejercicio de relaciones públicas fue un gran logro, pero teniendo en cuenta su historia, no sorprende que los ODM fuesen considerados de la misma manera que los Objetivos de Desarrollo Internacional del CAD; es decir, como una justificación y un marco para la prestación de ayuda.

## ¿Cuáles fueron los logros de los ODM?

Desde este punto de vista, los ODM probablemente se puedan calificar de éxito. Es posible que hayan contribuido a dar marcha atrás al declive de la ayuda al desarrollo que se inició al final de la guerra fría, que continuó a través de los Objetivos de Desarrollo Internacional de 1996 y alcanzó su punto más bajo en 2001, con el 0,21 por cien del PIB conjunto de los países del CAD. En 2010, el PIB destinado a ayuda había aumentado al



**Ban Ki-moon abre la campaña de publicidad de los 1.000 días de los ODM. ( 4 abril 2013). ONU**

0,32 por cien, lo cual, a pesar de ser menos de la mitad del objetivo del 0,75 fijado por la ONU, representaba un paso adelante.

Los ODM probablemente contribuyeron a mantener el apoyo a las ayudas al proporcionar una nueva explicación de para qué servía la cooperación en el mundo posterior a la guerra fría. Por más que fuesen una declaración de aspiraciones no vinculante, facilitaron una herramienta de presión útil a los activistas y a los políticos, ya que pusieron en sus manos un programa de avances realizables (en líneas generales) conciso y fácil de transmitir; un consenso entre líderes de países ricos y pobres con unas obligaciones delimitadas en cuanto al número y el plazo. Los ODM se convirtieron en una marca mundial, al menos entre la comunidad comprometida con el desarrollo. Alrededor de 2003, llegaron a ser citados en las bibliografías de los libros publicados con más frecuencia que el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el parámetro de desarrollo antes preferido por la ONU (aunque el IDH sigue siendo más popular como término de búsqueda en Internet).

Los escépticos posiblemente observarán que, más allá del marco de referencia popular, ha habido otros factores que han contribuido a promover la nueva actitud favorable a la ayuda al desarrollo; entre ellos los

atentados del 11 de septiembre de 2001 y las guerras consiguientes. No obstante, otra evidencia de que los ODM pueden haber sido responsables, por lo menos, de la diferencia mínima registrada en el flujo de ayudas, es que en el periodo posterior a 2000 se registró una mayor focalización de los donantes en los países de rentas bajas y en los sectores sociales (salud y educación) que formaban parte del núcleo de los ODM. África subsahariana suponía el reto más importante a la hora de cumplir los objetivos, y el porcentaje del total de la ayuda al desarrollo extranjera destinado a la región aumentó de menos del 20 por cien en 2001 a casi el 35 en 2006.

Más difícil es calcular el impacto de los ODM en el desarrollo conseguido a efectos prácticos. Como mínimo, hay algunas pruebas de que se han producido avances. Una de ellas es que en 2010 se logró cumplir el primero de los objetivos: reducir a la mitad el porcentaje de población que vivía con menos de 1,25 dólares al día. Ese mismo año se alcanzó la meta de hacer que descendiera también a la mitad la proporción de la población sin acceso al agua potable. Actualmente, podemos decir que hay igualdad entre los sexos en la incorporación a la educación primaria, y aunque no hayamos alcanzado los objetivos de reducir en dos tercios la mortalidad infantil y en tres cuartos la maternal, se han hecho avances espectaculares en estos dos ámbitos.

Por supuesto, antes de 2000 el mundo ya había visto cómo mejoraban los logros en materia de desarrollo (por ejemplo, entre 1980 y 2000 la mortalidad infantil descendió del 14 al ocho por cien del total de nacimientos en los países en desarrollo), lo cual hace pensar que cabía esperar que gran parte de los avances registrados desde 2000 tuviesen lugar tanto con los ODM como sin ellos. Pero Andy Sumner y yo calculamos que, a lo largo de la primera década del siglo XXI, los indicadores de los ODM de algunos países en desarrollo habían progresado ligeramente más deprisa de lo esperado.

Teniendo en cuenta las tendencias históricas hasta 2000, cabía prever que las tasas de educación primaria en esos países alcanzasen el 76 por cien en 2010; en la práctica, la media fue del 81 por cien. Se podía esperar que la incorporación de niñas representase un 96 por cien de las de niños, y en realidad fue del 98 en 2010. Se pronosticó que la mortalidad infantil sería del 5,4 por cien, y en realidad fue del 5,1. Mientras que la mortalidad materna fue de 203 por 100.000 nacimientos, frente a la predicción de 221 por 100.000. No son diferencias enormes, pero sí considerables. Otros autores han apuntado que ni más ni menos que el 64 por cien de los países

en desarrollo han registrado reducciones de la mortalidad infantil entre 2000 y 2010 significativamente más pronunciadas que entre 1990 y 2000.

Por otra parte, Howard Friedman, de la Universidad de Columbia, ha defendido que el descenso de la mortalidad infantil empezó a acelerarse antes de la Declaración del Milenio, e insinuaba que tal vez la influencia de los ODM en este comportamiento histórico haya sido limitada. En lo que respecta a los indicadores de esos objetivos acerca de los cuales se disponía de datos para su estudio, “después de 2000 no se registró ninguna tendencia a una aceleración significativa desde un punto de vista estadístico de los indicadores de los ODM (...) Alrededor de la mitad de los indicadores no mostraron ni aceleración ni desaceleración en el periodo comprendido entre 1992 y 2008, y más o menos una tercera parte ya se había acelerado antes de 2001”.

Uno de los motivos de que dispongamos de pocas pruebas de la aceleración de los avances y de que su alcance sea reducido podría ser que el cambio político en los países en desarrollo ha sido escaso. Para el periodo posterior a la firma de los ODM, los parámetros disponibles recopilados por Sumner y yo tan solo permitían identificar pequeñas variaciones en las políticas de salud y educación o en el gasto en estas áreas en cuanto a porcentaje del PIB en el mundo en desarrollo. No obstante, incluso en los países de renta baja, el gasto nacional en salud y educación equivalió a más de cinco veces el volumen total de ayuda al desarrollo recibida (y, por tanto, alrededor de 10 veces la ayuda gastada en los sectores sociales). En consecuencia, la contribución externa debería haber tenido una influencia muy importante en la espectacular mejora de los resultados. Es posible que la dificultad para descubrir pruebas de este enorme impacto de la ayuda sea una consecuencia implícita de la aceleración marginal del progreso en materia de desarrollo observado desde 2000.

Junto con Sarah Dykstra he estudiado la relación entre los flujos de ayuda al desarrollo y la tasa de avance de los indicadores de los ODM. Los flujos de ayuda per cápita acumulativos para el periodo 2001-10 guardaban una rela-

**En esencia, los ODM  
eran una declaración de  
intenciones por parte  
de los líderes mundiales.  
Si han logrado impacto,  
aunque sea marginal,  
han valido el esfuerzo**

ción negativa con los avances hacia la meta del acceso al agua potable, e insignificante hacia los objetivos relacionados con la pobreza, la malnutrición, la mortalidad infantil, la conclusión de educación primaria, la igualdad de género, la mortalidad materna y el sida. Si se utilizaba otro parámetro, en lo que respecta a la conclusión de la educación primaria y a la igualdad de género en la educación, los países que recibían más ayuda per cápita no experimentaron un progreso más rápido del que cabía esperar considerando las tendencias históricas. Si bien los países que avanzaron más deprisa de lo esperado en lo que respecta a la mortalidad infantil recibieron más ayuda acumulativa entre 2001 y 2010 que aquellos que no lo hicieron, estadísticamente el resultado no es significativo. La combinación de los datos sobre la tasa de progreso y el papel de la ayuda al desarrollo hace pensar que si la vía principal para lograr que los ODM tuviesen efecto fuese la ayuda exterior, su impacto probablemente sería marginal.

No obstante, marginal no es lo mismo que irrelevante. Con las tasas de mortalidad preponderantes en 2000, 9,7 millones de niños nacidos en el mundo en desarrollo en el cambio de milenio habrían muerto en sus primeros cinco años de vida. Reducir la tasa de mortalidad infantil en tan solo el uno por cien significaría 97.000 muertes menos al año. Teniendo en cuenta que, en esencia, los ODM eran una simple declaración de intenciones por parte de los líderes del mundo y los burócratas internacionales, si han logrado tener impacto, aunque sea tan marginal, bien han valido el esfuerzo.

## El nuevo acuerdo para la Agenda post-2015

En buena medida la sensación de que los ODM han sido un éxito es lo que ha impulsado a la comunidad mundial a involucrarse en una apasionada ronda de discusiones acerca de lo que ocurrirá a partir de 2015, cuando se dé por concluida la serie de metas actuales. La decisión de que debería haber un conjunto de objetivos y propósitos que sean continuación de los anteriores es inevitable, pero queda mucho por debatir con respecto a lo que se tiene que incluir y lo que no. Por otra parte, en vez de ser un proceso a puerta cerrada como los que dieron lugar a los Objetivos de Desarrollo Internacional y a sus sucesores los ODM, el proceso para el periodo posterior a 2015 se ha caracterizado por una cantidad espectacular de consultas y debates.

La ONU ha organizado numerosas conferencias y actividades de divulgación, incluida una votación por Internet que ha atraído a más de cinco

millones de votantes. El secretario general convocó un grupo de alto nivel presidido por los jefes de Estado de Liberia e Indonesia junto con el primer ministro británico para que presentasen propuestas. Lo que realmente presentaron fue un proyecto de lista de objetivos y propósitos, algo que sorprendió en cierta manera al secretario general. Uno de los (escasos) resultados de la conferencia de las Naciones Unidas Río+20, celebrada en Brasil en 2012, fue un mandato para que se constituyese un grupo de trabajo abierto formado por representantes de los gobiernos en la Asamblea General, que elaborase detalladamente un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En 2014 elaboró su propio informe, dejando a la ONU sobresaturada de propuestas de objetivos para el periodo posterior a 2015.

Al final, ambos procesos sugirieron una serie de áreas y metas mucho más amplia que la contenida en los ODM originales. Mientras que la lista de 2001 tenía ocho objetivos y 18 propósitos complementarios, el grupo de alto nivel propuso 12 objetivos y 54 propósitos para después de 2015. El grupo de trabajo abierto lo superó, llegando a 17 objetivos y 169 propósitos (para los que les guste llevar las cuentas, esto supone el doble de objetivos y nueve veces más propósitos que en el conjunto original). Y, al parecer, el proyecto del grupo de trabajo abierto se ha impuesto como base para las negociaciones formales de 2015, cuando los líderes mundiales se reúnan para sacar adelante un proyecto definitivo. Los representantes permanentes de Irlanda y Kenia en la ONU, que desarrollan su labor bajo el imponente título de “cofacilitadores del pleno sobre la organización y las modalidades de negociación intergubernamental y otros asuntos relacionados con la cumbre para la adopción de la agenda de desarrollo a partir de 2015”, indican que hay un consenso en la Asamblea General en que “los propósitos –pero no los objetivos– propuestos (por el grupo de trabajo abierto) pueden exigir ‘retoques’” antes de ser adoptados.

Tal vez no sorprenda que un proceso abierto como este haya resultado en ambiciones mayores. Mientras que los ODM trataban fundamentalmente de concentrar la ayuda al desarrollo en los más pobres y desfavorecidos de unas cuantas zonas restringidas, ahora el mantra es que los

## **El utopismo desnudo de los futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible abre el interrogante sobre cuál es su utilidad**

nuevos objetivos deberían ser universales. Es decir, no deberían referirse solo a la población pobre de los países pobres, sino a todos los habitantes del planeta; no deberían afectar únicamente a unas cuantas zonas reducidas, sino reflejar una visión holística de la prosperidad humana que dé cabida a las incontables inquietudes relacionadas con la sostenibilidad. Las áreas de actuación propuestas por el grupo de trabajo abierto abarcan desde la caza furtiva hasta la acidificación de los océanos, pasando por el reciclaje, el turismo, la vivienda, la desigualdad, la industrialización, la formación, la irrigación, la mutilación genital, los accidentes de tráfico y el retraso de crecimiento de los niños. El abanico de asuntos es tan extenso que algunos activistas que se habían centrado en una cuestión en particular cuando las metas estaban en proceso de definición han decidido que, dado que los asuntos son tantos, les convendría centrar sus esfuerzos en asegurarse de que el suyo es objeto de múltiples objetivos, con el fin de demostrar que tiene la importancia adecuada. Por ejemplo, el Informe sobre Alimentación Mundial de 2014 destaca el hecho de que en los propósitos del grupo de trabajo abierto solo hay una mención a la alimentación, y pide que se intensifiquen los esfuerzos para que el asunto se incorpore a los objetivos para el periodo posterior a 2015.

La ambición queda de manifiesto tanto en la escala como en las miras. Algunos de los avances sugeridos para 2030 son pasmosos. Según el grupo de trabajo abierto, en tan solo 16 años podemos haber hecho desaparecer la pobreza en todas sus formas y de todas partes; conseguido el empleo pleno y productivo, además de puestos de trabajo dignos para todos; acabado con el hambre y la malnutrición; alcanzado la cobertura sanitaria universal; erradicado el sida, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales antes ignoradas; ofrecido educación secundaria universal y acceso también universal a la educación superior; puesto fin a la discriminación por motivos de género y suprimido toda forma de violencia contra las mujeres y las niñas; garantizado vivienda adecuada y asequible, agua, saneamiento, energía moderna fiable y acceso a las tecnologías de la comunicación para todos; y (extrañamente) prevenido y reducido significativamente toda clase de contaminación marina, al mismo tiempo que evitado la extinción de especies. Por si esto no fuese suficiente, también habremos eliminado todas las leyes, las políticas y las prácticas discriminatorias.

Por una parte, la propuesta del grupo de trabajo es una visión utópica más que un conjunto creíble de objetivos de desarrollo para 2030. La declaración de los objetivos de desarrollo no exige un mapa detallado de

cómo se van a cumplir pero, desde luego, debería ser creíble que los objetivos puedan cumplirse. Y, sencillamente, no lo es. Si en algún lugar se dan unas condiciones que nos permitan borrar realmente del mapa la plaga de la violencia contra la mitad de la población mundial de aquí a 2030, sería maravilloso poder contemplarlo.

Por otra parte, el documento es un fracaso incluso como visión utópica. Dado que se trata de un informe aprobado por consenso entre un gran número de países de todo el mundo, se abstiene manifiestamente de hacer mención a la importancia de la celebración de elecciones regulares, abiertas, libres y limpias, así como a la libertad de expresión, la prohibición del trabajo forzoso, las leyes contra la discriminación por motivos de orientación sexual o el derecho de las mujeres a la libertad de movimiento. El utopismo desnudo de los objetivos propuestos abre el interrogante de cuál es su utilidad. Su afán por universalizar hace que su diseño sea poco eficaz para el propósito original de los ODM, que es servir de herramienta para encauzar el flujo de la ayuda al desarrollo. Como manual de instrucciones general para poner límites a la acción de los gobiernos, son lamentablemente incompletos y exasperantemente imposibles de poner en práctica. La lista de los propósitos presentados constituye una categoría de indicadores con el suficiente apoyo político como para merecer ser mencionados y sin bastante oposición como para acabar con el consenso entre los líderes mundiales. Se agruparán en un documento con cierta visibilidad pero sin validez legal. Más allá de esto, es difícil predecir cuál será su utilidad.

## ¿Necesitamos una agenda a escala mundial?

Si van a ser algo parecido a eso, ¿es deseable tener unos ODS? La pregunta sobra, ya que así son los objetivos que vamos a tener. Es mejor preguntarse qué se puede extraer todavía de ellos que tenga algún valor. Desde este punto de vista, hay alguna esperanza. Dado que la concentración y la aplicabilidad son un sueño irrealizable, tal vez el nuevo objetivo debería ser acercarse más a la exhaustividad.

Lograr que haya nuevos indicadores incluidos en la categoría definida por “el suficiente apoyo político como para merecer ser mencionados y sin bastante oposición como para acabar con el consenso” en un documento de la ONU, puede que sea al menos un indicio de que hay más áreas en las que es posible la cooperación mundial. Por ejemplo, es posible que la incorpora-

ción de la mortalidad materna –cuestión obviada hasta entonces– a los ODM originales haya estado detrás del esfuerzo por calcular con realismo la escala de la mortalidad en el parto a lo largo de los últimos 15 años. Tal vez se podría alcanzar un avance similar si se lograra introducir en la agenda otras prioridades de desarrollo que hasta ahora no se han tomado en consideración.

El lenguaje del grupo de trabajo ya contiene algunas innovaciones afortunadas, como el propósito de “facilitar la emigración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable, mediante la implementación de políticas de emigración planificadas y bien gestionadas, entre otras medidas”. Dejar claro que la emigración es una poderosa herramienta de desarrollo es un punto de partida para muchos gobiernos, aunque el propósito sea todavía demasiado impreciso para poder hacerle un seguimiento. En este sentido, es más positiva otra de las metas, relacionada con la gobernanza: “facilitar identidad legal a todas las personas, incluida la inscripción de nacimiento”. Se trata en este caso de un asunto con repercusiones a escala mundial. Más de un tercio de los nacimientos quedan sin registrar, lo cual hace que cuando esos niños crecen les sea mucho más difícil obtener una identificación nacional y acceder a los servicios públicos. Asimismo, este propósito aborda la cuestión de forma que se pueda cuantificar. Cuantos más asuntos puedan añadir los negociadores a la lista de asuntos importantes pero desatendidos, vinculándolos a un plazo concreto y a unas metas cuantificables, mejor.

Por supuesto, ampliar el alcance de los objetivos agravará el problema de en qué se tienen que centrar. En todo caso, un nuevo ejercicio basado en la idea de canalizar la ayuda al desarrollo parece algo anacrónico. Los cálculos que he realizado con Dykstra indican que el porcentaje del PIB de los países de renta baja representado por esa ayuda, de hecho, podría aumentar a lo largo de los próximos 30 años. Pero eso se debe a que tendrán una parte de la población mundial aún menor. La ayuda será un factor cada vez menos importante para alcanzar el progreso mundial que se reclama en el proyecto de los ODS. Tal vez la debilidad de los términos con que el proyecto se refiere a la alianza mundial para apoyar los avances en materia de desarrollo no sea tan importante. La eterna petición de que la ayuda alcance el 0,7 por cien del PIB de los países ricos es el elemento más sólido, pero hoy día es incluso menos creíble que cuando fue incluida en la Declaración del Milenio hace 14 años.

Es de esperar que la próxima conferencia de la ONU que tendrá lugar en Adis Abeba este año para tratar la financiación del desarrollo ponga en

marcha una serie de iniciativas que abarquen desde el comercio hasta la transparencia fiscal, pasando por las remesas, las subvenciones a la energía y las garantías públicas a las inversiones privadas. En lo que a impacto mundial se refiere, dichas iniciativas empujarían cualquier otra ayuda oficial que pudiese darse, a pesar de seguir siendo totalmente inadecuadas para lograr los niveles de progreso sin precedentes en la historia que se contemplan en los ODS.

Pero, al fin y al cabo, la idea de avanzar en el desarrollo siempre ha hecho referencia sobre todo a que la gente y los países pobres consigan cosas por sus propios medios. Los últimos 20 años han sido testigo de muchísimos logros en este sentido, y ojalá ocurra lo mismo en los 20 próximos. El conjunto de objetivos en materia de desarrollo más precisos, verosímiles y cuantificables habrá tenido, en el mejor de los casos, un impacto marginal en la tasa de progreso. A lo mejor un conjunto disperso y poco verosímil conseguirá más o menos lo mismo.

# Un contrato social por la salud global

**Gonzalo Fanjul**

---

**E**l cáncer constituye desde hace décadas uno de los principales retos en la promoción y la financiación de la salud pública en los países desarrollados. Lo que resulta menos conocido es que de los 14 millones de nuevos diagnósticos que tuvieron lugar en 2012, un 57 por cien corresponde a países de ingreso medio y bajo, donde hoy se concentran dos de cada tres fallecimientos derivados de una enfermedad que mata a más personas que el sida, la malaria y la tuberculosis juntos.

Las enfermedades no transmisibles –como el cáncer, la diabetes y otras patologías crónicas relacionadas hasta hace poco con el estilo de vida de las sociedades más desarrolladas– son una buena ilustración de los retos a los que se enfrenta la salud global en el siglo XXI: las fronteras entre el mundo desarrollado y en desarrollo se difuminan para dar lugar a un panorama más complejo en el que la salud “de los pobres” incluye pero en ningún caso se limita a los riesgos de un parto o a un puñado de enfermedades tropicales como la malaria. A medida que el ingreso medio de las naciones tiende a converger, cada país se convierte en un pequeño laboratorio que refleja la diversidad del planeta. Las diferencias entre individuos y grupos sociales al interior de los países y entre regiones del mundo se ensancha intolerable-

**Gonzalo Fanjul** es director de Análisis del Instituto de Salud Global de Barcelona. [ISGlobal.org](http://ISGlobal.org).

Cerca de 1.000 millones de personas no tienen acceso a servicios de salud. La cobertura sanitaria universal es la inversión más efectiva para el crecimiento económico. Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden ser la base de un contrato social global por la salud.

---

mente, de modo que el lugar o la familia en la que uno nace determina las posibilidades de disfrutar de una salud básica.

Reflejar esta complejidad es precisamente el propósito de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en materia de salud. Tras un periodo intenso de consultas, el nuevo marco global contra la pobreza –que sustituirá a partir de 2015 a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)– ha entrado en la fase final de unas negociaciones que deben quedar cerradas en septiembre del próximo año.

## La oportunidad de consolidar derechos

El borrador actual de la Agenda de Desarrollo post-2015 ofrece oportunidades indudables: a diferencia de su versión anterior, los objetivos que aquí se plantean tienen un carácter claramente garantista. Se mantienen ambiciosas metas finales –como poner fin antes de 2030 a las muertes prevenibles de menores de cinco años–, pero se hace en el marco de la garantía de derechos, en este caso del acceso a la salud. Este derecho constituye un semáforo del bienestar y el progreso de las sociedades, mucho más allá de los propios indicadores sanitarios.

Este principio inspira la inclusión, por primera vez, de la cobertura universal de salud como un objetivo central del nuevo marco del desarrollo.

Se trata de evitar lo que los economistas de la salud denominan el “gasto catastrófico” de una enfermedad: el riesgo de que los costes derivados de un tratamiento arruinen al individuo y a su familia y determinen cualquier otro aspecto de sus vidas, como la posibilidad de mantener a una hija en la escuela. En amplias regiones de África, América Latina y Asia, el tratamiento de una simple complicación respiratoria puede derivar en ese “gasto catastrófico”.

En realidad, la lucha contra las inequidades permea casi cualquiera de los nuevos objetivos del desarrollo, tanto como la sostenibilidad ambiental. Las

**Los ODS no quedan limitados a los países considerados “en desarrollo”, sino que su influencia se extenderá a las regiones desarrolladas**

variables que han definido hasta ahora el debate sobre pobreza y salud han perdido parte de su utilidad. Frente a la imposición de valores absolutos, como la renta media per cápita, las políticas que promueven la salud global deben considerar también la situación relativa en la que se encuentran los diferentes individuos dentro de una sociedad: en

primer lugar, debe tenerse en cuenta el esfuerzo marginal de alcanzar a las poblaciones que se encuentran en los grupos excluidos y en los quintiles más pobres de la distribución del ingreso, aunque esto se produzca en contextos con un progreso medio razonable e incluso elevado, como puede ser el caso de Europa o Estados Unidos. Desde el deterioro de los servicios de salud de Grecia a la cobertura de zonas rurales andinas y los movimientos migratorios que reciben economías emergentes como Nigeria y Tailandia, la respuesta a la crisis económica y la construcción de los nuevos Estados de bienestar determinarán en los próximos años el derecho a la salud de miles de millones de personas.

Y esta es la segunda gran ventaja de los ODS. No quedan limitados a los países considerados “en desarrollo”, sino que su influencia previsiblemente se extenderá a las regiones desarrolladas. Hemos experimentado de forma contundente lo que muchos países pobres ya sabían: que el crecimiento económico forma parte de la ecuación, pero no la completa. Es posible recuperar los indicadores macroeconómicos mientras la pobreza y la inequidad se incrementan. En muchos países ricos la desigualdad se ha convertido en el determinante de graves brechas sociales en materia de pobreza infantil, oportunidades educativas o acceso a la salud. De acuerdo con el académico

Martin McKee, en 2007 el 62 por cien de todas las bancarrotas personales que se produjeron en EE UU estaba relacionado directa o indirectamente con los gastos sanitarios.

Finalmente, los ODS refuerzan los espacios de rendición de cuentas. Gobiernos e instituciones se someten a una evaluación transparente ante la ciudadanía global. Lo previsible es que el nuevo marco incorpore instrumentos de medición eficaces para llevar adelante esta tarea.

## El riesgo de una agenda inabarcable

Más allá de sus avances, los nuevos ODS están limitados por un riesgo fundamental: convertirse en el aparcadero de todas las prioridades expresadas por la miríada de gobiernos, organizaciones y expertos que han participado en el proceso de consulta de los últimos meses. El borrador actual incluye 17 objetivos y 169 propósitos. Es muy difícil encontrar un asunto relevante del desarrollo –desde la cobertura universal a las migraciones, la diversidad genética de la agricultura o el acceso equitativo a las energías renovables– que no esté recogido en alguno de estos 169 apartados.

Pero el exceso de ambición puede ser tan letal como lo contrario. Una de las mayores virtudes de los ODM fue su credibilidad como hoja de ruta: si hacemos determinadas cosas durante determinado periodo de tiempo, invirtiendo determinados recursos, podemos esperar resultados concretos en asuntos tan esenciales como la educación, la salud o el acceso al agua potable. Tal vez los objetivos originales eran más modestos de lo que cabría esperar de una comunidad internacional inteligente en el siglo XXI, pero sin duda supusieron un paso adelante sin precedentes, como saben los millones de personas que han escapado del hambre y la pobreza durante estos 15 años.

¿De dónde saldrán los recursos financieros y políticos para poner en marcha semejante agenda? Solo en materia de cambio climático, donde las prioridades sobre mitigación y adaptación parecen estar claras para todo el mundo, los negociadores se han enzarzado de manera recurrente en un intercambio de reproches sin resultado práctico tangible. Los ODS suponen una multiplicación de estas dificultades. La Organización Mundial de la Salud calculó en 2010 que la financiación de una cobertura universal modesta en los países de ingreso bajo supondría doblar la inversión pública en este ámbito (de 32 a 60 dólares per cápita). Eso dando por sentado que los gobiernos y los donantes van a ponerse de acuerdo en la introducción de una medida que ya resulta polémica en muchos países con ingresos conside-

rablemente más altos (¿se imaginan a un Senado estadounidense republicano financiando el *Obamacare* en el extranjero?). No parece fácil, sobre todo en un contexto de restricción fiscal que durará todavía algunos años.

## El triple reto

Los próximos 10 meses van a ser esenciales para este proceso. De la capacidad de sus protagonistas para reducir y ajustar objetivos va a depender la credibilidad y el futuro mismo de los ODS. En materia de salud, tres prioridades destacan por encima de cualquier otra:

- ***Consolidar el principio del derecho universal.*** Alrededor de 1.000 millones de personas carecen todavía del acceso a los servicios preventivos y paliativos de salud más básicos. La cobertura universal no solo garantizaría una vida libre del miedo a endeudarse o a morir por enfermedades fácilmente prevenibles o tratables, sino que supone la inversión inteligente para la prosperidad y el crecimiento económico de los Estados, como demostró la comisión de *The Lancet* sobre inversión en salud. Las negociaciones de los próximos meses deben aspirar a establecer este principio como medio para alcanzar los ambiciosos objetivos que se han establecido en ámbitos como la salud materno-infantil.

- ***Abordar con valentía el reto de la innovación farmacéutica y el acceso a medicamentos esenciales.*** Como todo lo demás, este asunto está recogido en uno de los epígrafes del borrador de los ODS. Pero esto es mucho más que otro punto en la agenda, porque su resolución resulta instrumental para garantizar la cobertura universal o el éxito en la lucha contra las enfermedades de los pobres. Quince años después del conflicto entre Suráfrica y las empresas farmacéuticas a propósito de los tratamientos contra el sida, el sistema de innovación y acceso sigue siendo un fracaso para buena parte de los enfermos que habitan el planeta. Los casos recientes de ébola y hepatitis C demuestran que los fallos de mercado, la falta de inversión pública y la asfixia impuesta por el sistema actual de propiedad intelectual se conjuran para impedir el acceso de millones de enfermos a las vacunas y tratamientos que salvarían sus vidas. Deshacer este nudo gordiano va a suponer un ejercicio de habilidad y firmeza política en el que ningún actor, público o privado, puede quedar fuera.

- ***Garantizar la financiación creativa.*** La era en la que los donantes de los países ricos cargaban sobre sus espaldas con la financiación de los ODM parece haber llegado a su fin. Aunque 2013 marcó, con 135.000 millones de

dólares, un récord en los niveles de ayuda, la magnitud de las necesidades y la expansiva capacidad de financiación de los propios países pobres sugiere un escenario muy diferente al que hemos conocido. Ciertamente que la fórmula que garantice la financiación de los ODS debe sostenerse sobre un suelo de recursos internacionales formado por la cooperación tradicional de viejos (y emergentes) donantes. Estos fondos siguen desempeñando un papel insustituible en las intervenciones humanitarias, el “apalancamiento” de recursos nacionales y los estímulos al buen gobierno. Pero estamos obligados a ir mucho más allá: el panorama de la fiscalidad internacional (tasa a las transacciones financieras o agenda de la OCDE contra la elusión de impuestos, por ejemplo) es infinitamente más prometedor que hace una década y media. Lo mismo puede decirse del margen presupuestario de los propios países receptores. Lo que resulte de estos ODS será inútil sin una agenda de financiación definida y agresiva en cada uno de estos terrenos.

## ¿Qué se puede esperar de España?

Tras haber introducido una colección de excepciones en su cobertura universal (inmigrantes irregulares, emigrantes retornados, desempleados, copago), haber deconstruido el sistema de cooperación y extendido la pobreza en grupos sociales como los niños, España se encuentra en mal lugar para dar lecciones a nadie. Pero estos nuevos objetivos de desarrollo ofrecen una oportunidad para definir su posición en el debate e incorporarse a un esfuerzo que va más allá de los países en desarrollo.

Si bien no se puede esperar seriamente que los presupuestos de la ayuda vayan a recuperarse de forma sustancial en los próximos años, nada impide que España se involucre de manera activa en asuntos de los que además podría salir directamente beneficiada: el primero de ellos es la agenda de fiscalidad internacional, cuyos beneficios redundarían mucho más allá de la cooperación o el cambio climático; el segundo es el debate sobre el nuevo modelo de innovación y acceso. Como demostró la reciente polémica acerca de los nuevos tratamientos para la hepatitis C, ni siquiera uno de los mejores sistemas de salud del mundo escapa a las limitaciones impuestas por el actual modelo. Finalmente, España puede aportar un insustituible valor añadido en materia de ciencia y salud, donde los modelos de intervención impulsados por la cooperación española en África y América Latina constituyen una referencia internacional que ha aportado numerosos retornos para nuestro país.

Se trata de una agenda simple y barata, pero relevante. Un esfuerzo que debe empezar por poner orden en casa y practicar el mismo esfuerzo de equidad que se exige fuera. Involucrarse en la resolución de estos asuntos supone un ejercicio de interés propio tanto como de compromiso con el bienestar de otros.

El futuro de la salud global pasa por mecanismos de financiación y gobierno que respondan a un orden común de prioridades, precisamente lo que pretenden los ODS. Se trata, en esencia, de construir un contrato social global que replique para todos los habitantes del planeta los fundamentos de los contratos nacionales que dieron lugar en el siglo XX a algunos de los avances más relevantes de la historia en materia de salud. El nuevo marco de desarrollo ofrece los mimbres de este contrato, y sería insensato desperdiciar la oportunidad que tenemos ante nosotros.

# ¿Es el mundo un lugar mejor para los niños?

**Carmelo Angulo Barturen y Marta Arias Robles**

---

**V**ivimos en un mundo fascinado por la tecnología, en el que a veces pareciera que depositamos en teléfonos, computadoras y robots nuestras esperanzas para solucionar todos los problemas del planeta. Pero, por mucho que avance la inteligencia artificial, nadie podrá negar que las personas son el impulso del desarrollo y lo que determina el verdadero avance de la civilización. Todas las personas. Dependiendo del grado de protección y reconocimiento que se le otorgue a los derechos de los ciudadanos, estos podrán maximizar sus posibilidades y contribuir a la evolución de la sociedad en su conjunto.

Esta afirmación, histórica ya cuando pensamos en los adultos, es un reconocimiento mucho más cercano en el tiempo en el caso de los niños. De hecho, los menores de 18 años no fueron reconocidos como ciudadanos plenos hasta 1989, hace ahora 25 años. Cuentan los estudiosos que antes de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) se llegó a recurrir a legislación protectora de animales para tratar de ofrecer, a niños víctimas de la violencia, una cobertura que la ley no contemplaba. La CDN es el primer instrumento internacional de derechos humanos que reconoce a los niños como sujetos independientes de

**Carmelo Angulo Barturen**, diplomático, es presidente de Unicef Comité Español. **Marta Arias Robles** es directora de Sensibilización y Políticas de Infancia de la misma ONG.

Se cumplen 25 años de la Convención de los Derechos del Niño y pese a progresos evidentes en educación, salud y protección legal, la infancia sigue siendo el colectivo más vulnerable en países en conflicto, zonas rurales, también en los países ricos.

---

derecho y no como objetos de asistencia y caridad, transformando así la percepción social en torno a ellos. Reconoce que la infancia tiene derechos inalienables, articulados en torno a unos principios básicos comunes para todos, independientemente de su raza, género, origen o religión.

Su ratificación casi unánime la convirtió en única, por su carácter universal y por el incomparable acuerdo que supuso entre las naciones del mundo. Los 194 países firmantes asumieron la obligación de cumplir con sus principios y rendir cuentas de su aplicación ante el Comité de los Derechos del Niño y, a través suyo, ante toda la humanidad.

Hoy, cuando el mundo se prepara para conmemorar su 25º aniversario el 20 de noviembre, ha llegado el momento de preguntarnos por su impacto real en la vida de todos los niños y niñas del planeta. ¿Un niño nacido hoy tiene mejores perspectivas de vida que uno nacido en 1989? ¿La CDN ha tenido un impacto positivo y por igual en la vida de todos los niños en todos los lugares?

Lamentablemente, no podemos dar una respuesta triunfalista a estas preguntas: el mundo hoy no es lo que nos hubiera gustado en términos de garantía de derechos de infancia. Sin embargo, sí ha habido progresos muy significativos y los datos revelan que el mundo es, sin lugar a dudas, un lugar mejor que hace 25 años. Pero no para todos los niños.

## Metas pendientes, cuestiones por resolver

El reciente Informe sobre Desarrollo Humano 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se hace una pregunta muy pertinente al respecto: “¿de quién es la prosperidad que estamos observando?”. Trataremos de responder desde una perspectiva de infancia.

En todas las regiones, la CDN ha inspirado leyes, orientado la actuación de instituciones de todo tipo y supone una referencia firme para guiar las prácticas de todos aquellos actores que influyen en la vida de los niños. Ha proporcionado un mandato claro para materializar los derechos en programas y ha cambiado la imagen social de la infancia como independiente y propietaria de su derecho a la salud, protección, educación, participación y ocio. También hay un mejor entendimiento de lo que significa la pobreza infantil en sus diferentes dimensiones y de la relación entre las privaciones y el impacto en su desarrollo.

Tal vez por casualidad, este aniversario coincide además con la culminación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, un marco de referencia que ha supuesto una pieza fundamental en el impulso a los derechos de la infancia en todo el mundo. Gracias a este esfuerzo colectivo asumido por la comunidad internacional, podemos hablar de avances en el pulso contra la pobreza.

Se han registrado progresos en todos los objetivos y alcanzado tres metas antes del plazo: la reducción a la mitad de la pobreza extrema en Asia oriental, suroriental y meridional, el Cáucaso, América Latina y el Caribe; el acceso al agua; y la mejora de las condiciones de vida en los suburbios urbanos. Podríamos todavía alcanzar más metas si acelerásemos los esfuerzos en la recta final. Esto incluye la posibilidad de reducir en dos tercios el número de niños que mueren antes de cumplir los cinco años, cifra que ha logrado ya reducirse a la mitad desde 1990 (de casi 13 millones de niños a poco más de seis). Es una gran responsabilidad saber que tenemos la oportunidad de conseguirlo y, sin embargo, no utilizar todos los recursos. Quedan muchas metas no alcanzadas y cuestiones sin respuesta, como la degradación ambiental y las desigualdades, que también impactan de forma clave en el desarrollo integral de la infancia.

Sin embargo, un derecho reconocido en la CDN y asumido por los gobiernos no es automáticamente un derecho cumplido. Como ha dicho recientemente Anthony Lake, director ejecutivo de Unicef, “los derechos de los niños no se hacen realidad a través de declaraciones, sino a través de un



**Zaly Maazou (maliense de siete años) en la escuela del campo de refugiados de Abala (Níger).**

HARANDANE DICKO/UNICEF

compromiso político sostenido. La fortaleza de una sociedad no se asegura con buenas intenciones, sino con inversiones estratégicas. Y el cambio social no se consigue solo con palabras convincentes, sino también con la acción que estas palabras pueden inspirar”.

Por eso, esta fecha es una oportunidad única para celebrar los beneficios de la convención pero sobre todo, para saber quiénes son los niños a los que no hemos llegado, dónde viven y cómo transcurren sus vidas.

## Los que se quedan atrás

Buena parte de esos niños está en los países desgarrados por los conflictos: Siria, donde soportan ya años de violencia y desplazamientos; República Centroafricana, donde han sido testigos de la violencia a escala masiva; Sudán del Sur, donde la guerra civil está provocando una crisis nutricional. También en Irak o en Gaza, donde la recurrencia de conflictos violentos y ataques indiscriminados ponen en peligro a muchos niños, socavando la estabilidad de sus países de origen.

Este es solo el preámbulo de una larga lista de niños y niñas dejados atrás, que lamentablemente va mucho más allá de los países en conflicto. Los encontramos también en los suburbios de las grandes ciudades, en zonas

rurales de difícil acceso, o semiabandonados en instituciones por el mero hecho de tener una discapacidad o haber perdido a su familia. No podemos hablar de respeto universal cuando no hay equidad; cuando 17.000 niños menores de cinco años mueren cada día por causas evitables y en 2013 murieron 2,8 millones de bebés durante su primer mes de vida; cuando 120 millones de niñas han sido víctimas de algún tipo de violencia sexual; cuando miles de niños son arrancados de sus familias, reclutados por grupos armados y obligados a luchar y morir por causas que apenas pueden entender.

Como bien dice Amartya Sen, “muchas privaciones y violaciones de derechos humanos consisten en estar excluidos del goce de derechos elementales que deberían ser algo que se da por sentado”.<sup>1</sup> Veinticinco años después de la aprobación de la CDN, son muchos, demasiados, los que se siguen quedando atrás.

Pero las vulneraciones de derechos no solo se producen en los rincones más remotos del planeta. Los niños dejados atrás están en muchos lugares, viven en diferentes regiones y están en todos los países. También en el mundo rico. Unicef analiza esta cuestión en detalle desde hace años, tal como reflejaba Javier Martos en “Bienestar infantil en países ricos”, (*Política Exterior*, 155). Estos y otros estudios han puesto de manifiesto, una y otra vez, que la pobreza y la exclusión social también son una realidad en los países más desarrollados, aunque no se traduzca en barrigas hinchadas o muertes evitables. La pobreza en los países industrializados se mide en términos relativos, en función de los ingresos habituales en una sociedad, y su manifestación puede tomar muchas formas: problemas de vivienda, de alimentación, dificultades para llegar a fin de mes, para cubrir gastos imprevistos, para pagar los libros de texto o el transporte escolar, o para poder mantener una vida social equivalente a la de los niños del entorno.

## También en los países ricos

Esta situación ha permanecido oculta durante muchos años, pero ha sido a raíz de la terrible crisis económica que ha azotado a muchos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recientemente cuando ha empezado a ocupar portadas en los medios de comunicación y a captar la atención en la agenda política. Sobre esta realidad en particular y su impacto en el caso de la infancia se centra el

1. Amartya Sen y Bernardo Kliksberg, *Primero la gente*. Bilbao: Deusto, 2007.

último informe de la Oficina de Investigaciones de Unicef-Innocenti, “Los niños de la recesión: incidencia de la crisis económica en el bienestar infantil en los países ricos” (2014).

El informe analiza, en primer lugar, la evolución de la pobreza infantil, que se ha incrementado desde 2008 en 23 de los 41 países estudiados, alcanzando una impresionante cifra global: 76,5 millones de niños por debajo del umbral de la pobreza. Profundizando un poco en las cifras, se observa, sin embargo, que la cantidad no es homogénea. Mientras 6,6 millones de niños se incorporaban a ese desafortunado club, alrededor de cuatro millones lograban salir de él. En concreto, 18 países han logrado reducir sus niveles de pobreza infantil a pesar de la crisis, lanzando un mensaje incontestable: la pobreza no es inevitable. Son muchos los factores que entran en juego a la hora de definir el impacto final que la crisis económica tiene sobre la infancia, incluyendo por supuesto el punto de partida, la fortaleza del sistema existente de protección social y, muy especialmente, las medidas adoptadas en respuesta al complicado contexto (entre ellas la prioridad y la gestión del presupuesto nacional).

Un segundo aspecto que se analiza es el impacto sobre adolescentes y jóvenes, directamente vinculado con las perspectivas educativas y profesionales de los niños y los que acaban de dejar de serlo. El tristemente célebre concepto de “ni-ni”<sup>2</sup> es aplicable ya a 7,5 millones de jóvenes en el conjunto de la Unión Europea, lo que equivale casi al conjunto de la población de Suiza.

Por último, el informe hace un esfuerzo por analizar un factor que a menudo se queda fuera de los estudios: cuál es el impacto que la crisis está teniendo sobre las experiencias y percepciones de las personas. Lamentablemente, no existen estudios comparados que analicen la percepción de los niños al respecto, por lo que se ha recurrido a encuestas generales, analizando en concreto aspectos que tienen que ver con la valo-

**Los niños más pobres  
son los que están  
sufriendo de forma  
desproporcionada las  
consecuencias de  
la crisis económica**

2. Jóvenes de entre 15 y 24 años que no cursan estudios ni trabajan. La tasa de “ni-ni” incluye tanto a aquellos que buscan trabajo (los desempleados) como a los que no (los inactivos). Mide el porcentaje de población joven que está ausente del mercado laboral y la educación, así como el de aquellos que se sienten desanimados y desconectados.

ración que hace la sociedad sobre las oportunidades de que disfrutan (o no) los niños. Los resultados son igualmente significativos: entre 2007 y 2013 los sentimientos de inseguridad y estrés crecieron en 18 de 41 países. En 29 de ellos se detecta un incremento en el porcentaje de personas que aseguran no tener suficiente dinero para comprar comida para ellos o sus familias. Y en nueve de los 10 países donde estos datos habrían sufrido un mayor incremento, la subida era mayor aún en el caso de las familias con niños.

Pero las cifras no lo cuentan todo. El informe también demuestra que son justo los niños más pobres y vulnerables los que están sufriendo de forma desproporcionada las consecuencias de esta crisis. La desigualdad está creciendo en algunos países y en la mayoría de ellos la tasa de pobreza se ha incrementado de forma más rápida entre los más jóvenes que entre los mayores. Esto demuestra que, en general, las medidas de salvaguardia establecidas para proteger a los mayores han sido más efectivas que en el caso de los niños.

Sin embargo, no cabe duda de que la pobreza en el caso de la infancia –aunque se trate de un periodo transitorio– tiene unas repercusiones mucho más graves y duraderas que en el caso de los adultos. Consecuencias que afectan no solo a la vida presente y futura del propio niño –en forma de oportunidades perdidas, desarrollo condicionado, etcétera–, sino al conjunto de la sociedad. Los problemas todavía no han terminado para los niños y sus familias, y es probable que tardemos años en volver a los niveles de bienestar previos a la crisis. Según el informe, entre 2008 y 2012 las familias griegas perdieron el equivalente a 14 años de progreso, una década completa en el caso de Irlanda, Luxemburgo o España.

Y precisamente España aparece lamentablemente ocupando los últimos lugares en las tres tablas principales que incluye el informe de referencia: 35 de 41 en evolución de la pobreza infantil (anclada en el umbral de 2008), 36 en el porcentaje de “ni-ni” y en el grupo de nueve países donde todos los indicadores seleccionados de bienestar subjetivo empeoraron entre 2007 y 2013.

## La infancia en España y los efectos de la crisis

Probablemente estos datos no sorprendan en exceso al lector. Los medios de comunicación han hablado y mucho del impacto de la crisis en España, del problema del empleo juvenil e, incluso, de la evolución de la pobreza

infantil. Pero hay algunos detalles detrás de esas grandes cifras que no se conocen tanto y que se estudian en profundidad en el último informe de Unicef Comité Español sobre “La infancia en España: El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia” (2014).

Porque, siendo como es tan preocupante el número absoluto de niños que vive bajo el umbral de la pobreza en España –en torno a los 2.300.000 en 2013–, no lo es menos el análisis comparado entre la situación de los niños y la del conjunto de la población: la pobreza es más extensa e intensa en el caso de la infancia, la desigualdad es mayor entre niños que entre adultos y los hogares con niños tienen casi el doble de probabilidades de vivir bajo el umbral de la pobreza que aquellos en los que no los hay. Simplificando, puede decirse que la existencia de niños en el hogar se ha convertido en un factor de riesgo de pobreza para las familias, que se ven así penalizadas y más desprotegidas.

**España presenta hoy  
el nivel más alto de  
abandono educativo  
temprano en la UE, con  
un 23,5 por cien**

Como es sabido, si hay un factor estrechamente relacionado con la pobreza es la educación, en ambas direcciones: la educación como herramienta clave para romper el círculo de la pobreza y la falta de educación como factor esencial de riesgo. Tanto, que en el caso de España la tasa de riesgo de pobreza de los niños cuyos padres solo han completado como máximo la educación secundaria obligatoria es cuatro veces mayor que la de los niños cuyos padres tienen estudios universitarios (47,4 por cien frente a 11,4 en 2013).

Por eso resulta tan preocupante constatar que, a pesar de experimentar una tendencia tímidamente positiva, España presenta hoy el nivel más alto de abandono educativo temprano de la UE, con un 23,5 por cien, que se complementa con una tasa cercana al 23,1 por cien de fracaso escolar. De forma coincidente, el informe PISA de 2012 alertaba ya sobre el incremento del impacto de la condición socioeconómica de los alumnos en sus resultados escolares, cerrando así el ciclo de una trampa de pobreza y exclusión que amenaza a casi uno de cada cuatro escolares españoles.

Junto con la situación de pobreza infantil y los problemas educativos, el informe de Unicef sobre infancia en España recoge un tercer factor de

análisis que, hasta ahora, apenas se había planteado y que, a primera vista, puede parecer completamente desconectado de los dos anteriores. Se trata del preocupante escenario demográfico español, según el cual se podrían perder hasta 2,6 millones de habitantes en los próximos 10 años. Aunque son varios los motivos que hacen que una población se reduzca, no es posible ignorar que uno de los más significados es la reducción en el número de nacimientos en España, tanto que a partir de 2017 pueden producirse más muertes que nacimientos, pudiendo llevar a que en 2023 haya casi un millón de niños y niñas menores de 10 años menos que en la actualidad.

¿Por qué hay cada vez menos niños en España? Parece ser que no es porque las familias no quieran, puesto que según las encuestas tanto hombres como mujeres comparten que el número de hijos que querrían tener es dos o más. Sin embargo, la tasa de fecundidad española está en apenas 1,32 hijos por mujer, muy lejos de la media europea y de la tasa de reemplazo generacional de 2,1. De nuevo, los motivos detrás de las decisiones de mujeres y parejas de no tener hijos son muy variados y están relacionados con muchos factores. Pero, sin duda, uno de ellos es la incertidumbre económica, la inseguridad respecto al escenario laboral, las posibilidades de conciliación o el coste creciente que supone el cuidado, alimentación y educación de los hijos. Precisamente, ese factor de riesgo que implica el hecho de tener hijos que se mencionaba unos párrafos más arriba.

Parece, por tanto, que la presencia (o ausencia) de políticas de apoyo a las familias y a la infancia pueden tener algo que ver tanto con los índices de pobreza infantil como con los índices de natalidad. Así parece indicarlo el hecho de que los países que en el entorno europeo se aproximan a la tasa de reemplazo generacional sean aquellos que, de una forma u otra, con distintos instrumentos y políticas, han hecho un esfuerzo notable en reforzar dichas políticas.

Refuerzo que, sin embargo, no ha tenido lugar en el caso de España. Como indican Olga Cantó y Luis Ayala en su informe “Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto” (Unicef, 2014), “el sistema español de impuestos y prestaciones ha sido tradicionalmente uno de los menos efectivos en redistribuir las rentas familiares de toda la Unión Europea”, siendo “una de sus principales características la práctica inexistencia de prestaciones de carácter familiar”.

Nos encontramos por tanto ante un sistema de protección débil, escaso en su cuantía y de limitado impacto. Escaso en su cuantía porque la inversión

pública en políticas de protección social de infancia y familia se encuentra a una distancia considerable de la media de la UE, con un 1,4 por cien del PIB, frente a un 2,2 de la UE. Medido en términos de gasto per cápita, se trata de 270 euros frente a 510 del conjunto de la Unión (o incluso 613 euros en la UE a 17 miembros). Y limitado en su impacto porque, si se mide la incidencia de la inversión en infancia en términos de su capacidad para reducir la pobreza infantil, el efecto reductor de la pobreza en los hogares con niños en España es de los más bajos de Europa, siendo el segundo país de la UE que menos logra reducir la pobreza infantil. Curiosamente, el efecto reductor en el caso de los hogares sin niños no es muy distinto al del resto de países, lo cual vuelve a plantear una situación de “desigualdad generacional” que no podemos dejar de plantearnos.

## El futuro de un país

Con todos estos datos, ¿a qué escenario nos estamos enfrentando? Si hablamos de un país con menos niños, donde estos son más pobres y con peores resultados educativos, las perspectivas son claras: estamos hablando de un país donde un porcentaje elevado de niños no puede disfrutar plenamente de sus oportunidades y derechos, pero también de un país que afronta unas perspectivas muy comprometidas de futuro.

Sin duda, otros escenarios son, no solo posibles, sino claramente deseables. Para ello, en primer lugar hay que partir de un análisis profundo respecto del papel que desempeñan los niños en la sociedad. ¿No estamos dejando a las familias demasiado solas a la hora de asumir una responsabilidad en la que nos jugamos el futuro de todos? Los niños importan, y su valor social va mucho más allá del ámbito doméstico. Son un asunto de sus familias, pero también de todos, y una apuesta política y social por ellos es posible y necesaria.

Hace ahora casi 20 años la situación era similar con respecto a los mayores de 65 años. Se trataba de un grupo empobrecido, vulnerable y poco reconocido. Nuestros representantes políticos tuvieron entonces la altitud de miras, la ambición y la valentía necesarias para abordar, en el Pacto de Toledo, un compromiso que se ha traducido en una mejora palpable de las condiciones de los mayores. Ha llegado el momento de completar el trabajo y abordar un esfuerzo similar con otro colectivo que, por sus características intrínsecas, no puede hacer frente por sí mismo a su sostenimiento y bienestar. Por eso, desde el Comité Español de Unicef hacemos un llamamiento

a todas las fuerzas sociales y políticas a comprometerse en un gran pacto de Estado por la infancia.

En definitiva, desde 1989 los niños y las niñas son reconocidos como titulares de unos derechos específicos que les hacen merecedores de una especial protección. Sin embargo, y a pesar de todos los avances, la realidad es que a día de hoy todavía siguen representando un colectivo en situación de especial vulnerabilidad.<sup>3</sup> De cómo esa vulnerabilidad pueda transformarse en capacidades fortalecidas para ponerse al frente de sus propias vidas dependerá en buena medida el presente y el futuro de las nuevas generaciones. Porque en ese presente y ese futuro nos la jugamos todos, pero, sobre todo, porque es su derecho y nuestra responsabilidad.

3. Así lo reconoce el Informe de Desarrollo Humano de 2014 del PNUD, donde se hace especial énfasis en las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de vida y la importancia de prestar una particular atención a la primera infancia, como etapa clave que puede alterar (o, por el contrario, apuntalar) el curso normal del desarrollo de la persona.

# Erradicar la pobreza extrema y el hambre

*Teresa Caverio*

El futuro está plagado de incertidumbre y los mercados se prevén cada vez más volátiles. Millones de familias incapaces de producir alimentos y sin ingresos se enfrentan a una inseguridad alimentaria cada vez mayor. La experiencia de otras crisis sugiere que lo peor está por llegar.

---

**E**n 2000 las Naciones Unidas aprobaron la Declaración del Milenio en la que 189 países se comprometieron a cumplir ocho objetivos (ODM) como un primer paso para reducir la pobreza extrema a la mitad en 2015. Era el mayor compromiso de la historia por “un futuro más pacífico, más próspero y más justo”. Aunque se han dado algunos avances, como la reducción del analfabetismo, en general han sido lentos, en parte por el incumplimiento de algunos gobiernos. Entre 2007 y 2010 muchos logros se han echado a perder a causa de las crisis alimentaria, energética y económica, que en los países más pobres se traduce en hambre, en una mayor dificultad para cubrir las necesidades básicas como la educación o la salud, y en un alejamiento de la consecución de los ODM.

El primero de los Objetivos del Milenio (ODM1) referente a la erradicación de la pobreza y el hambre, establecía la meta de reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar al día, así como el porcentaje de personas que padecen hambre. Junto con los objetivos en salud materna y en agua potable y saneamiento, el ODM1 es uno de los objetivos que va más desencaminado, y su retraso pone en riesgo toda la iniciativa de los ODM.

## Panorama general de la pobreza extrema y el hambre en 2010

La pobreza extrema es el estado más severo de pobreza, en el que las personas no pueden satisfacer sus necesidades básicas para vivir como el

---

Teresa Caverio es coordinadora de Investigaciones en el departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam.

### ODM 1: Erradicar la pobreza y el hambre. Metas e indicadores

Meta 1A: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar.

1.1 Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día.

1.2 Coeficiente de la brecha de la pobreza a 1 dólar por día.

1.3 Proporción del ingreso o consumo que corresponde a la quinta parte más pobre de la población.

Meta 1B: Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes.

1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada.

1.5 Relación empleo-población.

1.6 Porcentaje de la población empleada cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día.

1.7 Porcentaje de trabajadores familiares por cuenta propia y aportadores en el empleo total.

Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.

1.8 Prevalencia de niños menores de 5 años de peso inferior a lo normal.

1.9 Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (subnutrición).

alimento, agua potable, techo, sanidad y salud; y se mide como aquellas personas que viven con menos de 1,25 dólares al día. El Banco Mundial estima que 1.400 millones de personas vivían en situación de pobreza extrema en 2008, y que en 2009 la crisis dejaba a 50 millones de personas más en esas circunstancias, y a otros 64 millones para fines de 2010, principalmente en África subsahariana, en Asia Oriental y en el sureste asiático.

En lo que se refiere al ODM1, la crisis ha impactado fundamentalmente por dos vías: el aumento de la pobreza extrema debido al descenso del empleo por la crisis económica, y el aumento de personas que padecen hambre como consecuencia de la crisis de precios de los alimentos básicos.

El efecto dominó de la crisis económica ha afectado gravemente a las economías, reduciendo la capacidad empresarial y empujando a millones de personas al desempleo en todo el mundo, lo cual es un aumento alarmante y un paso atrás tras muchos años de avances continuos. Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la crisis ha generado 30 millones de parados en el mundo, la mayoría en sectores relacionados con la exportación, elevando la cifra total de personas sin empleo a los 210 millones, muchos de ellos jóvenes con escasas esperanzas de encontrar un empleo en la próxima década. Es lo que el propio director del FMI, Dominique Strauss-Kahn, se atrevió a calificar como una “generación perdida”.

El impacto negativo más grande se registra en África Subsahariana, el Sur de Asia, el sureste asiático y Oceanía.

El *shock* financiero golpea donde la crisis de los alimentos había provocado ya en 2008 un aumento del número de personas que padecen

hambre desde 854 millones hasta más de 1.000 millones. Hoy en día, una de cada seis personas en el mundo se acuesta sin haber comido lo suficiente. 925 millones de personas no disponen de comida suficiente, una cifra superior a la población de la Unión Europea, Canadá y Estados Unidos juntas. El hambre y la malnutrición continúan siendo la principal causa de muerte en los países en desarrollo, por encima de la tuberculosis, la malaria y el VIH/sida juntos. El hambre destruye además el futuro, ya que limita el desarrollo físico e intelectual de los niños. En la mayoría de las regiones, el progreso para erradicar el hambre se ha estancado.

En 2009, casi dos tercios de las personas en situación de hambre (642 millones) vivían en Asia y Oceanía, y un cuarto (265 millones) en África Subsahariana. En solo siete países se concentraba más de la mitad: India, China, la República Democrática del Congo (RDC), Bangladesh, Indonesia, Paquistán y Etiopía. En términos relativos, sin embargo, África Subsahariana es la región más afectada, con una de cada tres personas que sufren hambre. Cinco países contaban con las tasas más altas en 2009: la República Democrática del Congo (75%), Eritrea (66%), Burundi (63%), Sierra Leona (46%) y Zambia (45%). La ineficacia de los gobiernos, los conflictos, la inestabilidad política y las altas tasas de VIH y sida se encuentran entre los factores que conducen a estas cifras.

Las cifras nacionales esconden grandes diferencias entre grupos étnicos y sociales, así como entre hombres y mujeres. Los niños de las áreas rurales tienen más probabilidad de tener un peso inferior al normal que los niños en áreas urbanas. La inequidad de género se encuentra en la raíz del hambre: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), estima que seis de cada 10 personas que padecen hambre son mujeres, a pesar de que estas son las responsables de abastecer y preparar el alimento para la familia.

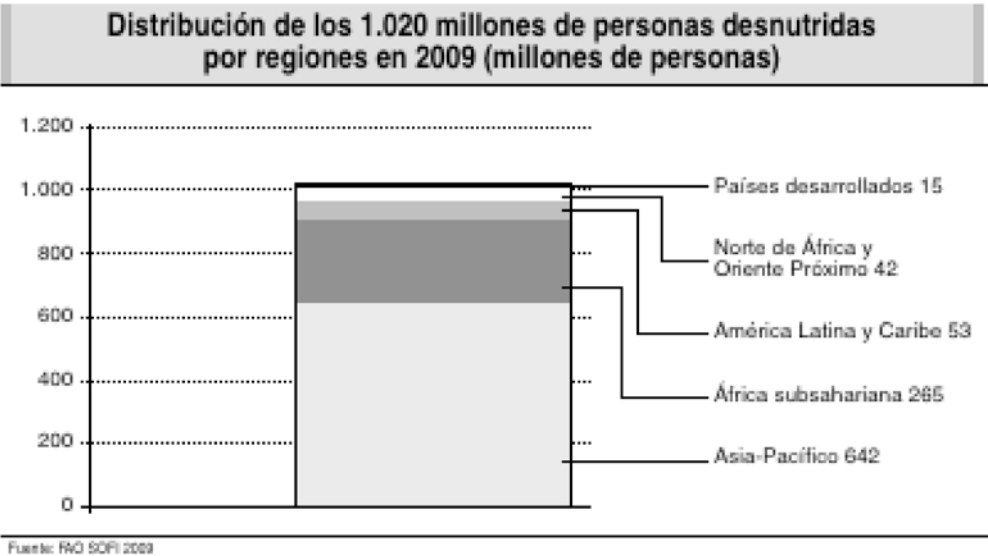
### **Logros alcanzados en la erradicación de la pobreza extrema**

El robusto crecimiento de la primera mitad de la década redujo la cantidad de personas que viven en la pobreza extrema de 1.800 millones en 1990 a 1.400 millones en 2005, así que la tasa de pobreza cayó del 46% al 27%. Hasta 2008, el empleo había mejorado ligeramente en África Subsahariana y septentrional, América Latina y el Caribe, mientras que la crisis ya se hacía sentir frenando la mejora del empleo producidas durante la última década en Asia. El porcentaje de gente que trabaja por cuenta propia (un indicador de trabajo precario) también había mejorado sensiblemente en todas las regiones del mundo antes de 2008, pero esta tendencia se revirtió en 2009.

Antes de que se produjeran las crisis económica y alimentaria, varias regiones estaban en vías de reducir a la mitad, en 2015, el porcentaje de su población con nutrición insuficiente, que disminuyó del 20% en 1990-92, al 16% en 2005-07. En este mismo periodo, el porcentaje de menores de cinco años que pesaban menos de lo normal bajó del 31% al 26%. Sin embargo, el progreso se ha estancado desde 2000.

En cuanto a reducción del hambre, entre 1990-92 y 2004-06 la proporción de personas con hambre en el mundo solo se había reducido del 16% al 14% y, en términos absolutos, en realidad se dio un aumento de 845 a 873 millones de personas. Pero si se analiza el progreso por países, hay logros esperanzadores: entre 1990 y 2005 el número de personas hambrientas disminuyó en 31 de los 71 países a los que la FAO da seguimiento. Ya hay 12 que han alcanzado la meta del hambre del ODM1, y otros como China y Brasil están muy bien encaminados. Para algunos el esfuerzo ha sido enorme ya que partían de tasas altísimas, como Nicaragua, con un 52% de su población hambrienta en 1990. Pero hasta los más pobres, como Ghana, han podido lograr avances impresionantes.

Aunque cada caso es distinto, todos los países que han progresado reconocen la agricultura como motor del desarrollo y han integrado la lucha contra el hambre en sus estrategias de reducción de la pobreza, con el impulso a la producción de alimentos a pequeña escala y la asistencia y protección social a los más vulnerables. En países como Mozambique, Malaui o Nicaragua, la ayuda internacional ha sido clave para el éxito, mientras que en otros, como Vietnam, las exportaciones y la in-



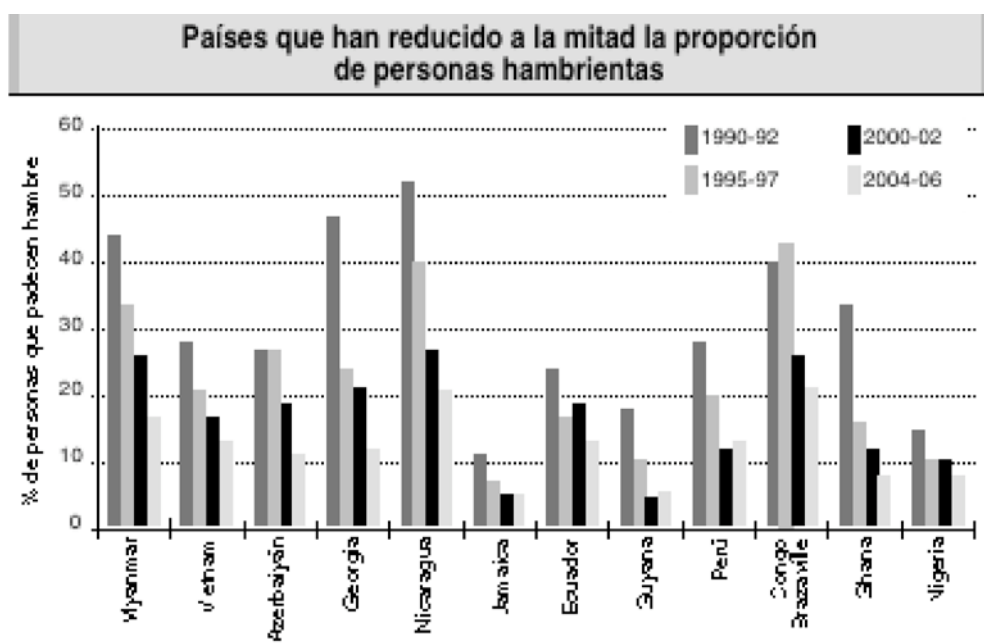
versión externa han contribuido más que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), a reducir las tasas de pobreza y hambre.

### **Dificultades para avanzar en el ODM 1**

El hambre y la malnutrición no son el resultado de la escasez de alimentos, sino de la pobreza y la desigualdad, sobre todo en las áreas rurales, donde viven tres de cada cuatro personas pobres. Las dificultades para avanzar en el ODM1 tienen su origen en políticas equivocadas durante los años noventa: el abandono de la agricultura por parte de gobiernos, donantes e instituciones internacionales, unas reglas comerciales injustas diseñadas a medida de los intereses de los países ricos y que hasta la fecha no han logrado adaptarse para tener en consideración las necesidades de los países más pobres, y la falta de inversión en políticas de protección social.

La ayuda global a la agricultura declinó desde el 18 % del total en la década de los ochenta, hasta un 4% del gasto en 2009. La mayoría de los países en desarrollo, guiados por las recomendaciones de las instituciones internacionales, ignoraron el valor de los pequeños productores y de la agricultura en general, en sus estrategias de crecimiento y de desarrollo económico. Después de décadas de intervención del Estado en la regulación de los mercados y en la prestación de servicios rurales, muchos países eliminaron las ayudas en favor de políticas de libre mercado, con la expectativa de que el sector privado se desarrollaría y cubriría los huecos dejados por el Estado. Por desgracia, en muchos casos esto no ocurrió y se abandonó a la volatilidad del mercado a muchas poblaciones vulnerables. La disminución continua de la inversión en agricultura y la retirada del Estado explican en parte por qué entre 1990 y 2006 muchos países fueron incapaces de incrementar la productividad y las cosechas. Y allá donde ha habido mejoras en las cosechas, con frecuencia estas ocultan grandes discrepancias entre productores a pequeña y a gran escala: los instrumentos necesarios para que los agricultores inviertan y mejoren la productividad, tales como el acceso a créditos, elementos de la producción como semillas y fertilizantes, información e infraestructura, por lo común están disponibles solo para los productores grandes y más ricos, que tienen avales, formación y, a menudo, influencia política.

Las reglas comerciales mundiales han fracasado, al no hacer posible que la mayoría de los países en desarrollo fortalecieran sus sectores agrícolas o los transformaran en motores de desarrollo que pudieran ayudar a reducir la vulnerabilidad de las personas más pobres. Al contrario, los acuerdos comerciales han hecho posible que los países ricos, por una

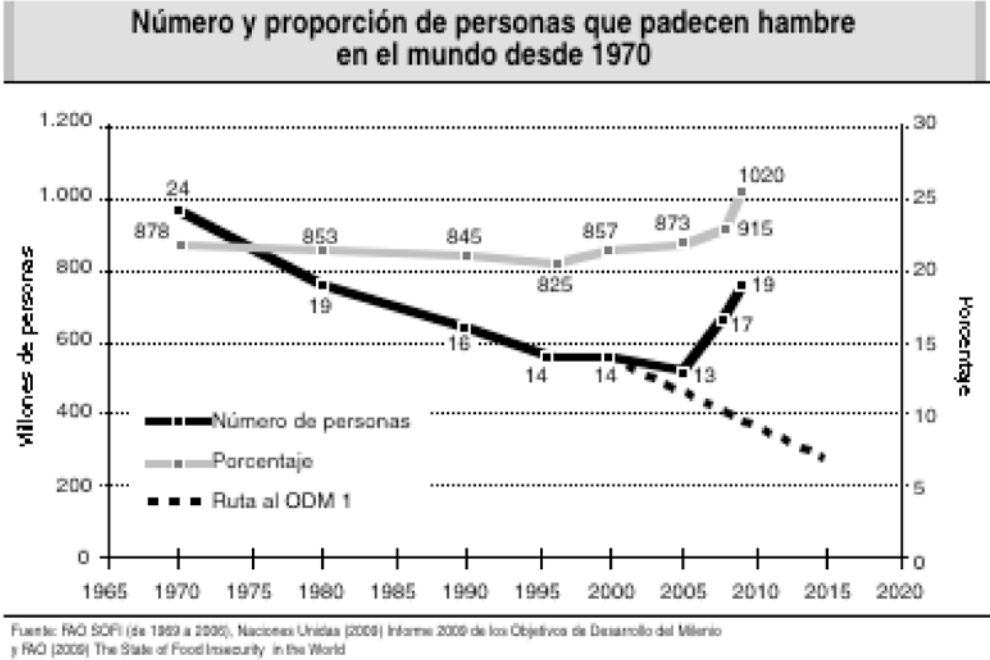


Fuente: FAO (2008) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo.

parte, vertiesen materias primas altamente subsidiadas en los mercados de los países en desarrollo, encerrados en la liberalización sin disponer de suficientes mecanismos de salvaguarda para defender a sus sectores vulnerables y, por otra parte, que esos países ricos mantuvieran importantes barreras en sus mercados para los productos agrícolas, en los que los países pobres son los más competitivos. Bajo estas circunstancias, cuanto más rápido y extenso ha sido el proceso de liberalización, más devastadoras han sido las consecuencias para los países pobres.

El gasto público en protección social, incluidos los proyectos de creación de empleo y los programas de seguridad social, pueden ser en extremo rentables para que las personas pobres sean más resistentes ante los desajustes de precios. A los países con mejores programas de protección social les ha ido mejor durante la crisis actual. Los países pobres deberían intentar asignar, al menos, cierto nivel del gasto a protección social. Tales programas son esenciales para ayudar a los países pobres a mitigar el impacto de los desajustes económicos o climáticos.

A esta situación se sumaron en 2007 una confluencia de circunstancias que provocaron un aumento de los precios de los alimentos sin precedentes. Ese año se hicieron evidentes desajustes entre la oferta y la demanda debidos, por un lado, al mayor consumo en algunas economías emergentes, al constante aumento del consumo en



los países ricos y al auge de los biocombustibles y, por otro, a las sequías acontecidas en los países exportadores de cereales en ese año. Además, en 2005 y 2007, EE UU y la UE adoptaron respectivamente sendas legislaciones para promover el uso de biocombustibles, lo que propició que el precio de los cereales se vinculara al del petróleo agudizando la volatilidad en los precios. Por último, el aumento de los precios internacionales de los alimentos junto con el auge del mercado de biocombustibles, atrajo inversiones de capital en búsqueda de mercados más rentables que los maltrechos sectores inmobiliario y financiero, en plena debacle, lo que contribuyó aún más a elevar los precios y a su volatilidad.

Cuando los precios se dispararon en 2007 y 2008, los alimentos se convirtieron en un lujo fuera del alcance de la mayoría. Un aumento en el precio de los alimentos debería haber beneficiado a los pequeños productores, pero en ausencia de políticas agrarias y comerciales adecuadas, éstos fueron incapaces de aprovechar la subida. Y dado que la mayoría de ellos compra más alimentos de los que vende, resultaron perjudicados. Sin políticas sociales que protegiesen a los más débiles, se produjo una verdadera crisis alimentaria que golpeó con más dureza a quienes gastan la mayor parte de sus ingresos en comida: los hogares encabezados por mujeres, las familias campesinas sin tierra y los habitantes más pobres de las ciudades.

## Perspectivas tras la cumbre de septiembre 2010 en Nueva York

No sirven las excusas. Incluso los países con menos recursos han demostrado que es posible reducir el hambre drásticamente cuando el compromiso político es firme y la financiación adecuada. No hay soluciones mágicas que sirvan para todos los casos, las vías hacia el éxito son tan diversas como los contextos en los que se producen. Pero la experiencia de países tan diferentes como Vietnam, Ghana, Malawi o Brasil demuestra la importancia de tomar la dirección política correcta para traducir el derecho a la alimentación en acciones concretas.

A medio plazo se espera que los precios de los alimentos sigan altos y volátiles, y en cualquier momento podría darse una nueva subida, como ha demostrado la reciente alza tras la sequía y la restricción de exportaciones en Rusia. Los factores que condujeron a la escalada anterior siguen latentes: el estímulo a los biocombustibles, la especulación en los mercados de materias primas, un precio de la energía superior al histórico, la demanda creciente de carne y energía por los países emergentes, un sector agrícola estancado –sobre todo en África Subsahariana– y el cambio climático empujando al límite de subsistencia a los campesinos pobres. Una nueva escalada en los precios tendría consecuencias devastadoras sobre las familias que han visto caer sus ingresos a causa de la recesión.

Así las cosas, el futuro está plagado de incertidumbre y los mercados se prevén cada vez más volátiles. Los millones de familias incapaces de producir los alimentos que necesitan y sin ingresos suficientes para comprarlos, se enfrentan a una inseguridad alimentaria cada vez mayor. Muchas de estas personas no reciben ningún tipo de protección por parte del Estado.

La experiencia de otros *shocks* económicos sugiere que para muchos otros lo peor puede estar aún por llegar. El paro de larga duración, el subempleo, la volatilidad del precio de los alimentos y la ausencia de redes de protección social pueden extender la pobreza, la inseguridad y el hambre, echando por tierra los esfuerzos de progreso de varias décadas. Es urgente frenar la sangría de recursos públicos destinados a la protección social y a la cooperación internacional, y buscar vías alternativas de financiación.

En septiembre de 2010 tuvo lugar la Cumbre de las Naciones Unidas para revisar los avances en los ODM. Lamentablemente, la comunidad internacional fue incapaz de adoptar decisiones concretas y se limitó a realizar una declaración de buenas intenciones. No se asignaron recursos adicionales a la lucha contra la pobreza, ni se aprobó un plan integral para cumplir los ODM en 2015, que era imprescindible.

Muy al contrario, en 2009 los donantes redujeron la ayuda total en términos reales en 3.500 millones de dólares, y más de la mitad de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación al Desarrollo Económico (OCDE), recortaron sus presupuestos de ayuda. El FMI calcula que los 71 países más pobres del mundo recibieron en 2009 alrededor de un 25% menos de ayuda que el año anterior. Algunos donantes como Italia, Irlanda, España y Alemania también han anunciado nuevos recortes.

No sólo es necesario invertir más, sino hacerlo de forma más eficiente. Para ello, hay que actuar en dos direcciones:

1. A corto plazo, respondiendo a las necesidades inmediatas de la población más vulnerable mediante ayuda alimentaria de emergencia, tratamientos nutricionales y redes de protección, así como facilitando el acceso a semillas y fertilizantes.

2. A largo plazo, desarrollando la producción agrícola y aumentando su capacidad de resistencia, por medio del apoyo a la agricultura a pequeña escala, mejoras en el funcionamiento de los mercados y sistemas de protección social.

La crisis económica global jamás puede ser la excusa para dejar abandonadas a las mujeres y las personas más vulnerables en la lucha contra el hambre. Y aunque la recesión obliga a los países desarrollados a hacer recortes presupuestarios para reducir el déficit público, deben aumentar la ayuda si quieren evitar el fracaso en los ODM y apoyar la creación de vías alternativas de financiación de los servicios sociales, como la tasa a las transacciones financieras. Deben atajar la evasión de capitales a los paraísos fiscales, promoviendo una regulación internacional transparente.

# Educación, el mejor plan contra la pobreza

*Luis Esteban G. Manrique*

El crecimiento de la matriculación escolar en América Latina ha pasado del 52% en 1970 al 83% en 2010. La conciencia de la importancia de la educación ha sido clave: en Brasil, por ejemplo, en 2009 pasó a ser la segunda preocupación de los ciudadanos tras la inseguridad.

---

**D**e los 15 países con mayor grado de desigualdad en el mundo, 12 están en América Latina, una región cuya tasa de homicidios triplica la media mundial, según la Organización Mundial de la Salud (OMS). La razón es la misma: el fracaso de sus sistemas educativos como instrumento para impulsar la movilidad social.

El promedio del coeficiente Gini de la región, que mide la desigualdad de ingresos, es un 65% más alto que en los países desarrollados y un 18% mayor que el del África Subsahariana. Dos tercios de la región tienen un coeficiente Gini de más del 0,5 y los demás están todos por encima del 0,4. A su vez, sociedades más justas son inviables sin una educación más equitativa, en la que estén garantizados unos mínimos comunes de calidad para todos.

Los países que más han avanzado en ese terreno han demostrado que la llave de acceso al desarrollo es la educación, por su enorme capacidad para promover el crecimiento y la estabilidad política al ayudar a superar diferencias sociales, culturales y de privilegio, y asegurar una mayor igualdad de oportunidades. Educar a las niñas e integrarlas en la fuerza laboral, por ejemplo, es especialmente importante para quebrar el círculo vicioso de la pobreza. Muchos estudios alrededor del mundo, muestran que los bajos rendimientos del sistema educativo son uno de los indicadores estadísticos más fiables sobre el potencial de violencia en un país. Según el ex presidente colombiano César Gaviria, “cuando la educación no funciona, los principales beneficiarios del crecimiento son

---

Luis Esteban G. Manrique es jefe de Redacción de INFORME SEMANAL DE POLÍTICA EXTERIOR.

ECONOMÍA EXTERIOR. Núm. 55. Invierno 2010-2011

los trabajadores cualificados, y la desigualdad crece y se perpetúa de generación en generación”.

Según un estudio de los economistas Eric Hanushek y Ludger Woessmann, si los estudiantes de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) consiguen en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, en sus siglas en inglés), que examina anualmente a adolescentes de 15 años en capacidades en lectura, matemáticas y otras materias, un aumento de sus calificaciones de 500 a 525 puntos en un lapso de 20 años, ello se traduciría en un PIB agregado de sus países de 115 billones de dólares en el lapso de vida de la generación nacida en 2010.

Los informes PISA encuentran sistemáticamente una correspondencia bastante acusada entre varios indicadores clave del crecimiento económico: el rendimiento en matemáticas de los alumnos de educación secundaria y superior, el PIB per cápita, la inversión pública en educación y el índice PISA de estatus socio-económico y cultural. En condiciones adecuadas, entre esos factores se genera un círculo virtuoso: a mayor nivel de riqueza, mejores resultados educativos y viceversa. Lo contrario también es cierto: la pobreza tiene una relación directa con la educación. El África Subsahariana ocupa el último lugar en el mundo en ese campo, con solo el 56% de escolarización de los niños en edad escolar primaria.

Para participar y competir en el mundo globalizado, las naciones deben tener una gran capacidad de conocimiento –es decir, capital humano, científico y tecnológico–, algo prácticamente imposible sin un sistema educativo de primera línea. Quien se quede rezagado, pagará con una caída –drástica o leve, según su esfuerzo– de sus niveles de vida debido a la deslocalización industrial, lo que no depende tanto de los costes laborales sino de la escala y el crecimiento potencial del mercado, y la capacitación de su fuerza laboral.

Y la carrera es implacable. Hace una generación Estados Unidos tenía la mayor proporción de licenciados universitarios del mundo. Hoy solo ocupa el quinto lugar entre los países desarrollados y empata en el noveno puesto en nivel de estudiantes graduados entre jóvenes de entre 25 y 34 años. América Latina se juega mucho en el envite. En 1960, las materias primas, que representan el grueso de sus exportaciones, representaban el 30% del PIB mundial, mientras que en la década de 2010 apenas el 4%.

La mayor parte de la economía mundial está hoy en el sector servicios (68% del total) y el industrial (29%). Según la Comisión de Crecimiento y Desarrollo de EE UU, desde los años cincuenta 13 economías alrededor del mundo han crecido a tasas del 7% o más en los últimos 25

años, lo que se ha debido a la apertura e integración económica propiciada por la globalización, pero también a las enormes inversiones de sus países en I+D y desarrollo del capital humano, educación, ciencia, tecnología e innovación. En 2010 China licenció más ingenieros y científicos que ningún otro país del mundo, incluido EE UU. En los últimos 35 años, el porcentaje de empleos en la economía de EE UU que requieren educación superior creció del 28% al 59%, una cifra que podría llegar al 63% en 2020, según un reciente estudio de la Universidad de Georgetown.

Sin poblaciones con altos niveles de educación, América Latina no podrá competir en la nueva era de la economía del conocimiento, donde los productos de alta tecnología –desde programas de *software* hasta patentes de la industria farmacéutica– se cotizan mucho más en los mercados mundiales que las materias primas o las manufacturas con poco valor agregado.

Las estadísticas internacionales no dejan margen a la complacencia: solo el 2% de la inversión mundial en I+D tiene lugar en países latinoamericanos y caribeños, 28% en Asia, 30% en Europa y 39% en EE UU. Un estudio de las Naciones Unidas estima que solo el 8% de las inversiones extranjeras directas a la región van a industrias de alta tecnología, mientras que el 16% va a sectores de tecnología media, como plantas automotrices, y el 76% a industrias de tecnología media-baja como fábricas de alimentos, bebidas y textiles.

### **América Latina en los ranking mundiales**

La última edición del *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) destaca que hace 40 años, apenas la mitad de los niños de América Latina y el Caribe (AL-C) en edad de asistir a la escuela tenía la oportunidad de hacerlo. Hoy la cifra supera el 80%, y en algunos países alcanza casi a la totalidad. Pero a pesar de esos avances, la región sigue entrampada por la desigualdad de ingresos más elevada y sesgada del mundo.

Muchos expertos creen que la razón radica en que no se ha producido un avance similar en la calidad de la educación. Jeni Klugman, la principal autora de la publicación, asegura que en algunos aspectos, en especial en la matriculación escolar, AL-C se está acercando a los niveles de Europa y EE UU. El *Informe 2010* revisa los progresos de los últimos 40 años en salud, educación e ingresos medidos por el índice de desarrollo humano (IDH) para los 135 países de los que se tienen datos fiables. En la lista de países que más avanzaron en el IDH desde 1970, Guatemala ocupa el primer lugar de América Latina (puesto 22 entre 135 países), seguido de Bolivia (31) y Brasil (34).

En general, la región ha mejorado un 30% en el IDH desde 1970, con lo que queda por debajo del promedio mundial (41%). Pero el crecimiento de la matriculación escolar ha sido notable en las últimas cuatro décadas: del 52% en 1970 al 83% en 2010. Con un promedio de casi ocho años de instrucción entre la población adulta, AL-C se sitúa en tercer lugar entre las regiones en desarrollo, tras Europa Oriental y Asia Central, cuya media es de 10 años.

La conciencia de la importancia de la educación ha contribuido mucho a esos progresos. En Brasil, por ejemplo, un estudio del Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística (Ibope) de finales de 2009, reveló que la educación había pasado a convertirse en la segunda mayor preocupación de los brasileños, después de la inseguridad. Hace unos años ocupaba el séptimo lugar. Hoy, más del 63% de I+D en la región tiene lugar en Brasil.

El problema es que esos avances han creado una peligrosa complacencia en la región. Según una encuesta de Gallup encargada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 84% de los venezolanos y el 72% de los colombianos, uruguayos, paraguayos y bolivianos, dicen estar satisfechos con la educación pública de sus respectivos países. Solo el 66% de los alemanes, el 67% de los estadounidenses o el 70% de los japoneses dijeron lo mismo.

Pero las carencias son múltiples. El promedio de escolaridad de la región es apenas de seis años (4,6 en Brasil; 5,1 en Colombia; 6,6 en Venezuela; 7,3 en Chile y México; 7,5 en Perú; y 8,7 en Argentina), cuando el consenso internacional sugiere que los países tengan poblaciones con al menos 12 años de educación formal para darles las herramientas con que competir en una economía global cada vez más basada en el conocimiento y menos en los recursos naturales. Solo el 65% de los estudiantes de AL-C se reinscriben en una escuela secundaria, frente al 100% en Japón, el 95% en Finlandia o el 87% en Corea del Sur.

Pese a que el promedio regional de analfabetismo absoluto no alcanza el 9% de la población de 15 años, en varios países supera el 15% (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), mientras en otros afecta a menos del 5% (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Venezuela y Uruguay). En Bolivia, el 78,5% de los analfabetos son mujeres; en Guatemala y México, el 62,8% y en Paraguay, el 60,1%. En los países más rezagados se suman las dificultades de las grandes distancias en las zonas rurales, la pobreza, la desnutrición y el trabajo infantil.

El 20% de las escuelas latinoamericanas carece de agua potable y el 63% no tiene ordenadores para los estudiantes. Aunque México y Brasil se encuentran entre las 12 mayores economías del mundo, la lista de las

200 mejores universidades del mundo que realiza el suplemento de educación superior del *Times* de Londres, incluye una sola universidad latinoamericana: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que está en el puesto 190.

Los datos de la gran potencia emergente de la región, Brasil, no son alentadores a pesar de los progresos registrados en los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva, cuando se han creado 13 nuevas universidades y más de 200 escuelas técnicas de formación profesional, y se han concedido 400.000 becas a jóvenes de bajos recursos para que estudien en universidades a través del Programa Universidad para Todos (Prouni). Según datos oficiales, el 10% de la población brasileña es aún analfabeta, apenas el 44% de los jóvenes de 19 años termina la escuela secundaria y solo el 12% de los jóvenes va a la universidad.

En los exámenes de PISA, Brasil está en el puesto 53 de 57 países y solo tres de cada 1.000 estudiantes mexicanos sacan el promedio más alto en matemáticas, frente a 182 en Corea del Sur, 94 en Eslovaquia o 65 en EE UU. Los estudiantes de México, Brasil, Chile, Argentina y Perú promediaron alrededor de 400 puntos, frente a la media de 550 puntos de China, Corea del Sur o EE UU. En México, 40% de los jóvenes no termina el bachillerato y apenas el 25% ingresa a la universidad, frente al 93% en Corea del Sur y el 47% en Chile.

Según el director latinoamericano del PNUD, Hernando Muñoz, en el último IDH se ha incluido por primera vez el nuevo índice de desarrollo humano ajustado a la desigualdad (Idhad), que reduce notoriamente lo que de otro modo podría haber sido un desempeño aceptable de la mayoría de los países latinoamericanos que figuran en el *Informe de Desarrollo Humano*.

El Informe 2010, titulado *Real riqueza de las naciones: Las sendas hacia el desarrollo humano*, señala que abordar la desigualdad debe convertirse en una prioridad en la agenda política de los países de la región, y que los programas de transferencias condicionadas de dinero, como *Bolsa Família* en Brasil, *Oportunidades* en México, y *Chile Solidario*, que entregan subsidios a las familias que garantizan que envían a sus hijos a la escuela y los servicios sanitarios, han sido un hito positivo en esa dirección en los últimos años. En Bolivia, por ejemplo, el bono *Juancito Pinto*, un subsidio de 30 dólares mensuales que beneficia a unos 1,8 millones de niños, ha reducido la deserción escolar del 5% al 3% desde 2006. Pero todos esos programas aún re-

*El 20% de las escuelas de la región carece de agua potable y el 63% no tiene ordenadores personales*

presentan un porcentaje mínimo del PIB de los países que los han aplicado: menos del 0,6%.

El IDH mide la expectativa de vida, los conocimientos y educación y el estándar de vida a través de la paridad en el poder de compra. El Idhad, por su parte, mide la desigualdad dentro de cada una de esas tres dimensiones, para tomar en cuenta las disparidades sociales. En este, Bolivia cae 17 lugares en la tabla y un 38% en su puntuación en el IDH, a pesar de que el número de hogares que viven bajo la línea de la pobreza ha mejorado sustancialmente (la pobreza extrema ha bajado del 37,7% al 20,3% desde 2006) y a que más de 1,5 millones de bolivianos han aprendido a leer y escribir.

Perú, a su vez, ha caído 26 lugares y un 31%. El país que encabezaba la tabla, Chile, también cayó 10 lugares y su puntuación en el IDH un 9%, dejando a Uruguay en el sitio más alto del Idhad. Argentina, Brasil y Colombia aparecen con un desempeño lamentable. Solo Ecuador y Nicaragua han mejorado sus posiciones con relación al IDH, al subir tres y nueve lugares, respectivamente.

El Idhad indica que la desigualdad en salud, educación e ingresos reduce en 25% el desempeño de la región en el IDH. Haití, Bolivia, Guatemala, Perú y Panamá, sufrieron las mayores pérdidas debido a considerables desigualdades en las tres dimensiones. Si solo se examina la desigualdad en los ingresos, nueve de los 15 países que experimentaron las pérdidas más altas en su IDH debido a esta desigualdad se ubican en AL-C. Por su parte, el nuevo *Índice de Pobreza Multidimensional* (IPM), que mide múltiples carencias en salud, educación y niveles de vida en 104 países, considera que el 10% de los habitantes de la región vive en condiciones de pobreza multidimensional. Sin embargo, las variaciones entre los países son enormes, desde el 2% en Uruguay a un abismal 57% en Haití. Los tres países más poblados (Brasil, México y Colombia) tienen tasas de pobreza multidimensional de 8,5%, 4% y 9,2%, respectivamente.

### **La deformación educativa**

Los datos de la educación superior, que recibe los mayores recursos del Estado, tampoco invitan al optimismo. Apenas el 27% de los jóvenes en edad universitaria en la región está en la universidad y otras instituciones de educación superior, frente al 69% de los países industrializados, según datos de la OCDE. Solo un 20% de jóvenes brasileños, 24% de mexicanos, 31% de peruanos, 40% de venezolanos, 42% de chilenos y un 60% de argentinos se inscriben en esas instituciones. Y porcentajes aún más reducidos se licencian.

La actual generación de jóvenes latinoamericanos es la que ha tenido más años de escolaridad y ha alcanzado el mayor nivel educativo, pero también es la que tiene más dificultades para encontrar empleo y para que éste se corresponda con su formación. El problema no es tanto de volumen del gasto público en educación, sino en la calidad de ese gasto. Actualmente, el gasto público en educación, en términos de porcentaje del PIB, es muy diverso: desde el 2,1% hasta el 13,6%. Como promedio agregado, alcanza el 5,1% del PIB regional, aunque como promedio simple solo es del 4,5%, lo que indica que hay bastante margen para su expansión.

Si durante la próxima década se registra un crecimiento económico moderado, pero estable, y se mantiene la prioridad en la educación, los recursos disponibles a nivel regional aumentarán alrededor del 38% en términos absolutos. Lo importante es hacia dónde se dirige ese gasto. Singapur solo gasta el 3% del PIB en educación, frente al 5% de media de AL-C (México, 5,4%; Colombia, 4,7%; Brasil, 4%), pero gracias a sus exportaciones de servicios de alta tecnología, exporta hoy 230.000 millones de dólares anuales, frente a los 200.000 de Brasil, los 103.000 de Venezuela, o los 73.000 de Argentina.

Hace apenas cinco décadas, Corea del Sur tenía un ingreso per cápita de 900 dólares anuales, frente a los 5.000 dólares anuales de Argentina, los 2.000 de México y los 1.200 de Brasil. Su PIB era inferior incluso al de Afganistán. Hoy, sin embargo, tiene un ingreso per cápita de 28.000 dólares anuales, más del doble de los 13.400 de Argentina, los 13.200 de México o los 10.100 anuales de Brasil.

La explicación es simple: Corea del Sur decidió que necesitaba exportar más, y que para ello necesitaba una fuerza laboral calificada. Hoy ese país obtiene año tras año los mejores índices de rendimiento educativo del mundo. Pero el gobierno de Seúl gasta menos en educación que México, Brasil y Argentina, como porcentaje de sus respectivos productos brutos.

La diferencia es que Singapur y Corea del Sur cumplen con las recomendaciones del Banco Mundial, que sostiene que la riqueza de las naciones tienen una relación directa con dos indicadores de capacitación de alto nivel: el tamaño del apartado científico y tecnológico y el volumen de recursos humanos dedicados a realizar estudios de licenciatura y de posgrado en ciencias exactas.

Actualmente, el 57% de los estudiantes de la región cursa carreras de ciencias sociales, mientras que apenas el 16% estudia ingenierías o tecnología, según cifras de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Entre el conjunto de egresados de maestrías, 42% ha obtenido su título de posgrado en ciencias sociales, 14% en ingeniería y/o tecnología y 5% en ciencias agrícolas.

El caso más extremo es el de Argentina. En la Universidad de Buenos Aires (UBA), la más importante del país, hay 29.000 estudiantes de psicología y 8.000 de ingenierías. Argentina tiene 145 psicólogos por cada 100.000 habitantes, frente a 85 en Dinamarca y 31 en EE UU, según datos de la OMS, es decir, 10 psicólogos por cada ingeniero industrial. Argentina licencia 4.600 psicólogos al año por cada 146 licenciados en Ciencias del Suelo, a pesar de que el país tiene una gran cantidad de compañías petroleras y mineras que requieren nuevos geólogos. Solo el 19% de los estudiantes cursa carreras de ciencias exactas en Argentina, frente al 40% en Corea del Sur, 33% en Venezuela, 31% en México o 28% en Chile.

En México, la UNAM tiene unos 3.000 estudiantes de filosofía, frente a 1.140 de física y 3.200 estudiantes de historia frente a 1.088 de química. Sus 1.000 estudiantes de historia son tres veces más que los de informática. Anualmente se gradúan de la UNAM una media de 188 licenciados en Historia, 59 en Informática y 49 en Ingeniería petrolera. Un 51,5% de sus estudiantes cursa carreras de ciencias sociales, 29% medicina o biología y solo 19,5% ciencias exactas o ingeniería. Así las cosas, no es extraño que México registre apenas 0,5 patentes por millón de habitantes frente a los 158 de Israel.

En su libro *¡Basta de Historias!*, que aborda los problemas educativos en América Latina, Andrés Oppenheimer dedica un excelente capítulo a reflexionar sobre el absurdo que supone esa situación, contraponiendo un ejemplo muy ilustrativo: en China todos los años ingresan de sus universidades 1.242.000 estudiantes de ingeniería, frente 16.300 de historia y 1.520 de filosofía.

Esto no quiere decir que se deban descuidar las humanidades. Bertrand Russell, filósofo de la ciencia, escribió que el conocimiento científico es necesario pero no suficiente, porque la ciencia capacita para conocer los medios que conducen a los fines elegidos, pero no a elegir los fines que merecen perseguirse.

### **La importancia de la educación primaria**

Según el Banco Mundial, los problemas estructurales concurrentes en los países en desarrollo son altos niveles de absentismo de los docentes, los profesores contratados por clientelismo político, la baja calidad de su formación y el desvío de recursos a la educación superior, en detrimento de la educación primaria y básica.

La mayoría de los países latinoamericanos invierte el grueso de su presupuesto educativo en las universidades. La razón es simple: las universidades estatales tienen un enorme peso político, por lo que funcionan como un formidable grupo de presión a la hora de absorber re-

cursos públicos, mientras que la educación preescolar casi no tiene quien la defienda.

Según la Unesco, el 78% de los egresados universitarios argentinos procede de los sectores medio y alto de la sociedad y apenas el 22% de los sectores más desfavorecidos, lo que significa que los impuestos de toda la sociedad se emplean para que se gradúen pocos estudiantes y de los sectores más ricos, lo que equivale en opinión de Oppenheimer a robar a los pobres para subvencionar a los ricos.

La situación no es muy distinta en el resto de la región. En México, por ejemplo, mientras la educación superior tiene un presupuesto de unos 6.000 millones de dólares para dos millones de alumnos, el bachillerato cuenta con unos 2.600 millones para casi cuatro millones de estudiantes. El BM señala el caso de la UNAM como ejemplo típico de subsidios que benefician a los ricos. Según uno de sus estudios, el 50% del presupuesto anual de la UNAM beneficia a estudiantes pertenecientes al 20% más rico de la población mientras que solo el 1% de su presupuesto beneficia al 20% más pobre.

*La mayoría de los países de la región destina el grueso de su presupuesto educativo a las universidades*

Pero la educación superior solo puede dar resultados si se fundamenta en una sólida formación primaria. En los primeros años de vida, un niño aprende a hablar, regular sus emociones, establecer vínculos con los demás y controlar su comportamiento, es decir, se convierte en un ser social. La pedagogía es, por ello, una ciencia clave del desarrollo.

La base de partida de los países de la región es bastante heterogénea, con niveles de acceso –medidos a partir de la matrícula en enseñanza preescolar de niños de entre tres y seis años– casi universal en Cuba y México, y niveles en torno al 30% en Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana. Pero el nivel de acceso es un indicador insuficiente de la calidad del sistema.

Las evidencias muestran que casi todos los países en desarrollo tienen niveles de aprendizaje considerablemente bajos entre niños que han completado su educación básica. En los informes PISA, los países latinoamericanos tienen un 4,8% de desviación por debajo de la media de los estándares de la OCDE en logros de aprendizaje escolar –*learning achievement*, que evalúa las habilidades en lectura, matemáticas y ciencias–, los del África Subsahariana, 6,7%; y los países árabes, 4,7%. En matemáticas, solo el 3,3% de los estudiantes brasileños mejora la media de los daneses.

El factor subyacente en esos problemas son los insuficientes mecanismos de control sobre las políticas educativas gubernamentales. Todos

los países que han logrado mejores resultados en las evaluaciones internacionales cuidan especialmente a sus profesores, seleccionando a los candidatos a la formación docente en el tercio superior de los egresados de la educación secundaria, ofreciéndoles buenos salarios iniciales y presentándoles oportunidades de mejora durante su carrera profesional.

El magisterio mexicano está controlado por un sindicato poderoso que cuenta con 1,7 millones de afiliados y que maneja un presupuesto de 4.700 millones de dólares anuales, incluyendo los apoyos económicos federales y de los gobiernos estatales, y los propios negocios del Sindicato Nacional de Trabajadores del Educación (SNTE). El *Informe de Competitividad de México 2009* del Foro Económico Mundial, culpa al SNTE de bloquear “cualquier intento serio por modernizar el sistema educativo del país”. Miles de maestros mexicanos compran sus plazas vitalicias por unos 10.000 dólares, independientemente de su capacidad de enseñar.

Los días efectivos de clase en México no llegan a los 160 al año debido a huelgas, reuniones de docentes y ausencias de maestros. Por su parte, los años escolares en Brasil son de 200 días y en Argentina de 180. El año escolar en Corea del Sur, en cambio, tiene 220 días.

Una investigación de Lant Pritchett, economista de la Universidad de Harvard, para el equipo que elaboró el Consenso de Copenhague, encontró que los problemas educativos de los países pobres derivan de carencias básicas en infraestructura (colegios, aulas), material educativo (desde lápices y papel hasta libros y ordenadores) y un sistema adecuado para la formación y supervisión de docentes. El panel de expertos del Consenso concluyó que se pueden obtener considerables beneficios a cambio de aumentos del gasto relativamente modestos, la supervisión externa del sistema y los subsidios a familias pobres para que envíen a sus hijos a las escuelas.

Brasil y México han experimentado exitosamente con la concesión de subsidios a las familias pobres para que envíen a su hijos al colegio ante de ponerlos a trabajar prematuramente. De esas experiencias los expertos extraen una conclusión: el éxito depende no tanto de la construcción de colegios sino de aumentar la demanda de escolarización que, a su vez, se consigue relacionándola con la adquisición de conocimientos de utilidad práctica y reduciendo los costes de acceso.

En México, las familias que reciben las ayudas de *Progresá*, tienen un 12% más de posibilidades de que sus hijos lleguen a completar la educación primaria. Y si la madre es quien recibe las ayudas, el dinero va directamente a sus hijos. Las mujeres pobres son mucho más precavidas y cuidadosas con el dinero debido a su habilidad para gestionar recursos escasos y a su deseo de abandonar la pobreza y la indignidad que ello supone.

El *Plan Bolsa Familia* de Brasil, entrega un promedio de 50 dólares por mes a las familias más pobres, con un auxilio adicional llamado *Bolsa Escuela*, que está condicionado a que los hijos de las familias beneficiadas vaya a la escuela. En 2009, 15,7 millones de jóvenes brasileños de entre seis y 17 años recibían las ayudas de *Bolsa Escuela*.

### Grandes objetivos

La declaración del Milenio de 2000 de la ONU, estableció la educación como una de las prioridades, debido a que las evidencias empíricas demuestran que una mejor educación tiene efectos directos en el alivio de la malnutrición y la pobreza, la salud y los conflictos armados. Su diagnóstico fue transparente: las carencias son el problema, la solución es la mayor oferta educativa y el obstáculo principal es la financiación. Los países pobres se ven limitados en ese campo por sus bajos ingresos y su reducida capacidad para recaudar recursos. Por ello, la financiación externa es clave.

Chile demuestra que los éxitos son posibles cuando existe voluntad política. Cuando presentó su reciente reforma del sistema educativo, el presidente chileno, Sebastián Piñera, dijo que se trataba de “la más grande y ambiciosa en mucho tiempo”. El énfasis de la reforma está puesto en mejorar la calidad de la enseñanza para reducir la desigualdad de oportunidades. Piñera dijo que se construirán 600 escuelas de excelencia, la mitad de las cuales será inaugurada en marzo de 2011. El gobierno propone además la creación de un bono mensual para el 30% más alto de graduados de magisterio con el fin de atraer a talentos para el sector de la enseñanza.

Chile ha entrado en un círculo virtuoso educativo. Entre 1990 y 2010 los gobiernos de la Concertación triplicaron el presupuesto educativo y aumentaron las horas de estudios en las escuelas de 940 a 1.200 por año. Gracias a medidas como esa, Chile ha reducido la pobreza del 40% de la población en 1990 al 13% en 2008. Mientras a inicios de los años noventa la escolaridad promedio era de 8,7 años, en 2008 era ya de 11,8, la más alta de la región, según el BM. En 2008, el gobierno de Michelle Bachelet creó un fondo de 6.000 millones de dólares para otorgar 6.500 becas anuales para que estudiantes chilenos puedan hacer estudios de posgrado en países desarrollados.

Gracias a la cooperación entre la universidad pública y el sector privado, la Universidad de Chile solo recibe, por ejemplo, el 14% del presupuesto del Estado y el resto lo cubre con la venta de servicios que prestan sus profesores o de proyectos de desarrollo e investigación pagados por el Estado o empresas privadas. La Universidad de Chile tiene más estudiantes

de ingeniería que de psicología, filosofía o sociología, gracias a un sistema de cuotas que limita las plazas en ciertas carreras y las aumenta en otras.

En la reciente Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata se aprobó la constitución de un fondo de 100.000 millones de dólares en los próximos 10 años para el proyecto *Metas 2021*, que busca garantizar la cobertura universal en enseñanza primaria y secundaria, la alfabetización total en 2015, terminar el analfabetismo de 32 millones de latinoamericanos y escolarizar a 15 millones de niños de entre tres y seis años. Todo ello se basará en una educación dirigida a la inclusión social, al privilegiar la atención de los pueblos originarios, los afrodescendientes, las mujeres y las poblaciones rurales.

Según Álvaro Marchesi, secretario general de la OEI, la comunidad iberoamericana ha superado el primer gran reto –planificar la educación a medio plazo y asumir la financiación– pero ahora se trata de cumplir los compromisos y mantener la coherencia de las políticas y de la gestión, lo que requiere de acuerdos políticos en cada país, para ejecutar el proyecto aprobado en Mar del Plata.

Entre otros objetivos, se pretende que en 2015 al menos el 30% de las familias pobres reciba algún tipo de ayuda económica que garantice la asistencia a la escuela de sus hijos, y el 100% la reciba en 2021. Otras metas son que en 2015 el 100% de los alumnos esté escolarizado en educación primaria, y entre el 80% y el 100% concluya el ciclo a la edad adecuada. En 2021, más del 90% de los alumnos deberá terminar la educación primaria en la edad establecida. Las tasas de culminación de la educación secundaria deberán situarse entre el 40% y el 70%, y entre el 60% y el 90% en 2021.

En 2015, al menos entre el 10% y el 50% de los centros escolares deberá participar en programas de evaluación internacionales, y en 2021 entre el 40% y el 80%. Para alcanzar esas metas, los costes, excluyendo a México y Brasil, que suman más del 40% de la economía regional, rondan los 4.500 millones de dólares (0,17% del PIB). En 2015 el coste alcanzaría 12.800 millones de dólares, y en 2021 los 43.6000 millones. En promedio, el esfuerzo extra requerido cada año alcanzaría el 0,12% del PIB. La gran novedad es que esta vez no se trata exclusivamente de un proyecto público, sino de una alianza público-privada que busca impulsar y coordinar la responsabilidad social empresarial, una de las principales estrategias que están desarrollando varias agencias internacionales. La OEI ha conseguido comprometer a múltiples empresas, fundaciones e instituciones en el proyecto *Metas 2021* y en la financiación del Fondo Solidario para la Cohesión Educativa.

# Movimientos sociales y Objetivos del Milenio

Fernando Casado Cañeque

---

**Los Objetivos de Desarrollo del Milenio tienen en la sociedad civil a sus más activos defensores. A menos de 10 años para su cumplimiento, los ODM y la ciudadanía han logrado que la erradicación de la pobreza figure como prioridad en la agenda internacional.**

---

**H**an pasado cinco años desde que se firmó la Declaración del Milenio y su propuesta sigue siendo objeto de controversia. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han sido calificados de utópicos y mínimos; acusados de abarcar demasiado y de no incluir lo suficiente; de ser eurocéntricos y de centrarse sólo en África; de ser simplistas y complejos; de tener un enfoque a corto plazo y de posponer demasiado los logros.

A pesar de las críticas, los ODM parecen ser una opción sugerente utilizada por muchos movimientos sociales para reivindicar sus exigencias concretas. Algunos se preguntan por qué estos movimientos apoyan un modelo de objetivos de desarrollo que, en definitiva, ha sido propuesto por Estados y gobiernos, con una participación mínima de la sociedad civil, en algunos casos reducen compromisos logrados anteriormente, y están formados por sistemas de cuantificación orientados a resultados concretos que no consideran las causalidades de la pobreza. Incluso Mark Malloch Brown, en su calidad de administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), reconocía que si hubieran previsto el impacto de los ODM en la agenda global del desarrollo, probablemente los hubieran conceptualizado de forma diferente.

Y, sin embargo, grupos ecologistas, ONG para el desarrollo, asociaciones de mujeres, plataformas juveniles, sindicatos y varios movimientos, tanto en el Norte como en el Sur, han decidido unirse en un acto global a través de una movilización sin precedentes para exigir que se cumplan los ODM.

---

Fernando Casado Cañeque es coordinador general de las Naciones Unidas para la Campaña del Milenio en España.

¿Cómo surge esta unión y por qué estos grupos apoyan los objetivos? ¿Qué ha permitido que movimientos sociales con intereses tan diferentes se unan en una movilización conjunta para exigir responsabilidades políticas en torno a los compromisos adoptados en el Objetivo 8?

La Cumbre del Milenio celebrada el pasado septiembre en Nueva York, en el sexagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, fue incapaz de garantizar los compromisos firmes que se esperaban para lograr los ODM. Con una ONU debilitada tras haber fracasado en promover la esperada reforma, y una declaración final con propuestas débiles que demuestran cierta falta de voluntad política, todo parece indicar que, sin una participación activa y vigorosa por parte de la sociedad civil, los ODM no se lograrán. Por tanto, el papel de la ciudadanía a la hora de mantener los objetivos en la agenda internacional será crucial para asegurar su logro.

### **La nueva sociedad civil organizada**

En diciembre de 2002, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, encargó a Fernando Henrique Cardoso, ex presidente de Brasil, junto a un grupo de personas eminentes, la realización de un informe sobre la relación entre la ONU, la sociedad civil y la gobernabilidad global.<sup>1</sup> El texto, conocido coloquialmente como Informe Cardoso, afirma que el proceso de globalización no sólo ha afectado a los mercados financieros y comerciales, sino también a las asociaciones de la sociedad civil y a los movimientos de ciudadanos que, gracias a sus redes y sus alianzas flexibles, han logrado fortalecer su presencia e influencia en el orden político internacional.

El propio Cardoso afirma que “la influencia de la opinión pública en las políticas y acciones intergubernamentales y gubernamentales es cada vez mayor. La participación de diversos actores, entre ellos los representantes de la sociedad civil y el sector privado, las autoridades locales y los parlamentarios, no sólo es esencial para responder con eficacia a las prioridades globales, sino que representa una protección frente al constante menoscabo del multilateralismo”.

En efecto, la sociedad civil y su nuevo papel en la actividad política a través de la participación de los ciudadanos es uno de los fenómenos más sugerentes de nuestro tiempo. El nuevo concepto de democracia participativa, utilizando tecnología moderna de información y comunicación, ha permitido a la sociedad civil manifestarse y participar activamente en los debates políticos, tanto locales como globales, convirtiéndose en una referencia fun-

---

1. Naciones Unidas, “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global”. Informe presentado a Kofi Annan por el grupo presidido por Fernando Henrique Cardoso, 2004.

damental y un pilar básico que altera el poder político y genera un nuevo balance en el orden mundial.<sup>2</sup>

Frente a las dinámicas tradicionales de la globalización, a finales de los años ochenta surge un movimiento organizado de respuesta contestataria que une movimientos del Norte y del Sur en un frente común, proponiendo alternativas a los modelos sociales. Se fomenta la unión de redes de civilizaciones, sociedades, ciudadanos e individuos que buscan proponer alternativas a la globalización económica a través de una auténtica democracia y una mayor participación de la sociedad.<sup>3</sup>

Un momento histórico en la vida de estos movimientos sociales fue noviembre de 1999, cuando 50.000 personas se manifestaron en Seattle (Estados Unidos) para denunciar las negociaciones a puerta cerrada de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y consiguieron detenerlas. Desde entonces, las movilizaciones han pasado a ser un componente común en todas las cumbres internacionales.

Pero, sin duda, el momento crucial para los movimientos sociales fueron las movilizaciones del “no a la guerra” en febrero de 2003, cuando más de 10 millones de personas se manifestaron en 800 ciudades de todo el mundo denunciando la guerra contra Irak. El evento apareció en el Record Guinness 2004 como la mayor movilización de la historia. El *New York Times* incluso sugirió que, a raíz de ese acontecimiento, se demostraba que seguían existiendo dos superpoderes mundiales: EE UU y la opinión pública.

## El consenso del milenio

La década de los noventa fue escenario de una serie de conferencias internacionales que crearon una nueva noción del concepto de desarrollo humano sostenible. La Cumbre de la Infancia en Nueva York y la de Educación en Jomtien (Tailandia) fueron seguidas por la de la Tierra en Río de Janeiro, la de la Población en El Cairo, la Cumbre Social en Copenhague o la de la Mujer en Pekín. Todas ellas sugerían incorporar el aspecto de los derechos humanos al desarrollo y establecer metas de cumplimiento en cada área.

La participación de la sociedad civil durante esas cumbres fue un factor crucial para asegurar que los conceptos de justicia, dignidad humana y los valores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos fueran recogidos y considerados en las declaraciones finales. Nunca hasta esa época, la sociedad civil había tenido tanta influencia en la esfera de la política interna-

---

2. Mary Kaldor, *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets, 2003.

3. Enara Echart, Sara López y Kamala Orozco, *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*. Madrid: Catarata, 2005.

cional, ni sus planteamientos y propuestas tanto impacto en las conclusiones finales de declaraciones internacionales.

En septiembre de 2000, parte de los compromisos adoptados a lo largo de esas cumbres fueron recogidos en la Declaración del Milenio a través de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pero la sociedad civil aceptó la declaración con escepticismo y frialdad. Por un lado, se criticó que los ocho objetivos estuvieran basados en compromisos mínimos y no incluyeran una serie de valores esenciales para formular un desarrollo que garantizara los principios básicos de los derechos humanos, a pesar de ser ampliamente tratados en la declaración. Otra de las críticas más destacadas fue que el modelo ODM presenta indicadores basados en resultados finales, sin considerar las causas intrínsecas que genera el estado de subdesarrollo. Sus

indicadores de pobreza, mortalidad infantil o acceso a la educación, entre otros, pueden encaminar las políticas y programas de desarrollo a la consecución de resultados finales a corto plazo y, por tanto, obviar las causas que generan esos problemas, minando la propia sostenibilidad de los resultados a medio o largo plazo.<sup>4</sup>



*La acción global  
contra la pobreza  
en todo el mundo  
ha encontrado en  
los ODM su común  
denominador*

Asimismo, se destacó la incapacidad de algunos objetivos para garantizar el efecto transversal de su impacto en el resto de áreas implicadas y, por tanto, el peligro de ofrecer una perspectiva limitada que condicionaría la propuesta de soluciones globales. Éste es el caso de los aspectos de gé-

nero, que encolerizó a los movimientos a favor de los derechos de la mujer. Por un lado, criticaron que el Objetivo 3 cuantificara sólo el acceso a la escuela primaria, y no el porcentaje de género en el Parlamento o en centros de decisión política, tal como se proponía. Por otro, que no se consideraran los derechos de salud sexual y reproductiva en salud materna, dos victorias difíciles de conseguir en las cumbres de El Cairo y Pekín.

Aunque, quizá, una de las principales críticas la recibió el Objetivo 8, por ser el único que repercute en responsabilidades directas para los países ricos, y ha sido incapaz de sugerir metas concretas o de someterse a un cumplimiento temporal para 2015.

Sin embargo, al margen de las críticas y carencias, la sociedad civil ha parecido acoger la propuesta de los ODM y la utiliza para exigir sus principales reivindicaciones. De hecho, en un movimiento que recuerda a las movilizaciones del Jubileo 2000, un amplio grupo de sindicatos, ONG, asociaciones de mujeres, grupos ecologistas, asociaciones juveniles, plataformas

---

4. Alan Fowler, "Aid architecture and counter terrorism. Reflections on NGO futures", septiembre 2004.



AP/RADIALPRESS

***El ministro de Economía británico, Gordon Brown, con activistas de la lucha contra la pobreza (Edimburgo, julio 2005)***

en contra de la guerra y movimientos sociales del Norte y del Sur, entre otros, se han unido para proponer una acción global contra la pobreza en todo el mundo que tiene el cumplimiento de los ODM como denominador común de las exigencias.

### **Una alianza mundial contra la pobreza**

En junio de 2003, una serie de ONG y grupos representantes de movimientos sociales se unieron en Reading (Reino Unido) para dar forma a un movimiento orientado a promover la erradicación de la pobreza y presionar a los gobiernos para que cumplieran con los compromisos adoptados en la Declaración del Milenio. La iniciativa pretendía dar cierta proyección internacional a la campaña “Make Poverty History”,<sup>5</sup> nacida en Reino Unido con la intención de exigir responsabilidades a los representantes del G-8 y aprovechar la presidencia británica de la Unión Europea para promover compromisos políticos con la erradicación de la pobreza.

En septiembre de ese mismo año, la activista y defensora de los derechos de la mujer y la infancia, Graça Machel, organizaba una reunión en Ma-

---

5. [www.makepovertyhistory.org](http://www.makepovertyhistory.org)

puto, Mozambique, con las ONG del Sur para proponer un movimiento que exigiera soluciones y políticas a los principales problemas relacionados con la extrema pobreza.

Ambos grupos se reunieron en Johannesburgo para crear un movimiento sin precedentes, uniendo plataformas y movimientos del Sur y del Norte para presionar a gobiernos y proponer acciones concretas orientadas a erradicar la pobreza y lograr los Objetivos del Milenio. De estas iniciativas surgió la “Llamada Global Contra la Pobreza”,<sup>6</sup> (GCAP, siglas en inglés).

La GCAP decidió poner en marcha una movilización para reivindicar algunos aspectos fundamentales recogidos en el Objetivo 8. Por un lado, solicitar la cancelación de la deuda externa con un incremento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), tanto cuantitativa como cualitativamente, y garantizar que la ayuda responda a las demandas y necesidades de los países empobrecidos. Por otro, fomentar un comercio justo que abra las posibilidades a estos países a la hora de proteger sus fronteras, eliminar los subsidios a la exportación y reducir las tarifas y subvenciones a productos agrícolas y textiles. Finalmente, se exigieron esfuerzos para eliminar la pobreza y lograr los ODM a través de la promoción de estrategias nacionales que fortalecieran la gobernabilidad y priorizando inversiones en servicios básicos en los países en vías de desarrollo.

Asimismo, la GCAP decidió concentrar su acción en la oportunidad histórica que presentaba 2005 para poder cambiar la Agenda Global para el Desarrollo, concretamente a través de tres reuniones internacionales claves: la cumbre del G-8 en Gleneagles (Reino Unido) en julio para debatir la pobreza en África y el cambio climático; la Cumbre del Milenio en la 60ª Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, con el mandato de revisar los cinco años de progreso desde la Declaración del Milenio; y la reunión de la OMC en diciembre pasado en Hong Kong para replantear las leyes sobre comercio internacional.

Con estos fines como objetivos, y con la filosofía de proponer un frente reivindicativo basado en los puntos de convergencia de la sociedad civil, y no en los puntos divisorios, en menos de un año y medio, la GCAP ha pasado a ser una organización presente en más de 90 países, formada por un número creciente de más de 1.000 organizaciones y plataformas sociales que en septiembre de 2005 representaban a más de 150 millones de personas.

### **El apoyo social a los ODM**

Durante la Cumbre del Milenio de septiembre 2005, la GCAP y los movimientos sociales mostraron su decepción ante los resultados de la declaración final. Criticaron a los gobernantes por haber incumplido su compromi-

---

6. Global Call Against Poverty, [www.whiteband.org](http://www.whiteband.org)

so de revisar el progreso de los ODM. Entre las carencias remarcaron no haber mencionado el fracaso en lograr el cumplimiento del Objetivo 3; insistieron en que las medidas en materia de ayuda y deuda eran insuficientes y señalaron el peligro existente en el área del comercio, al mencionar su liberalización sin garantizar la libertad de los países en vías de desarrollo para abrir poco a poco sus fronteras y proteger sus mercados.

Los tres portavoces representantes de la sociedad civil en la cumbre, –Guy Ryder, secretario general de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, Virginia Vargas, del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, y Leonor Magtolis de Social Watch y del Grupo Facilitador Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo (FpD)–, todos miembros activos del GCAP, propusieron una renovación del orden internacional para construir un mundo diferente, sin pobreza ni exclusiones, exigiendo a los gobernantes que situaran a los hombres y mujeres en el centro del desarrollo, reformando el sistema financiero internacional a través de mayor ayuda oficial y de más calidad, la condonación de la totalidad de la deuda externa y la creación de un sistema de comercio internacional más justo. En definitiva, exigieron que los gobernantes cumplieran las promesas implícitas en el Objetivo 8.

Muchos se preguntan por qué estos movimientos deciden, a pesar de todo, acogerse a los ODM y movilizarse para exigir su cumplimiento, y cómo es posible que se convirtieran en el denominador común de tantos grupos de intereses diferentes, uniéndolos en un frente común de reivindicación política. A pesar de que las respuestas son varias, existen dos aspectos fundamentales que han favorecido este apoyo. En primer lugar, el drástico vuelco que sufrió el orden internacional después del 11-S y la amenaza posterior al multilateralismo, a través de la reacción estadounidense, generó que muchas de las críticas a los ODM quedaran disipadas ante el nuevo escenario global, y los grupos sociales empezaron a fomentar una unión de movimientos a favor de priorizar la lucha contra la injusticia y la pobreza global. A pesar de que los ODM presentaban objetivos mínimos, muchos grupos sociales empezaron a ser conscientes de que, si no creaban un frente común de reivindicación, ni siquiera esos mínimos se conseguirían. En segundo lugar, muchos movimientos empezaban a mostrar una cierta fatiga ante la incapacidad para alterar el orden mundial y proponer mejoras concretas. El Foro Social de Porto Alegre se consolidaba cada vez más como un gran supermercado de ideas alternativas que abarcaba perspectivas de todo tipo, pero era incapaz de unir a los grupos representados a la hora de exigir medidas concretas que pudieran mejorar el sistema. El “Otro mundo es posible”, lema del Foro Social, se di-

---

*A través de los ODM se exigen responsabilidades políticas tanto a los países pobres como a los ricos*

luía ante los miles de mundos propuestos. De hecho, el objetivo del foro era ofrecer un abanico de mundos alternativos que recogiera la amplia gama de reivindicaciones sociales, sin pretender unir las en un frente común con una oferta política concreta para cambiar el orden mundial.

Al ser un consenso de compromisos cuantificables y con fecha de caducidad, la sociedad civil entendió que los ODM ofrecían la posibilidad de exigir responsabilidades políticas tanto a los países pobres como a los ricos, y aprovecharon esa situación para formular medidas concretas en materia de condonación de la deuda, AOD, leyes de comercio internacional y definición de estrategias nacionales de erradicación de la pobreza orientando el objetivo final de sus reivindicaciones a ese fin. Informes como *Héroes y villanos de la Unión Europea*, elaborado por Action Aid, Eurodad y Oxfam International, o los elaborados por la alianza Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad (Cidse) sobre el cumplimiento de los ODM, empiezan a identificar los países que incumplen con los compromisos adoptados en el Objetivo 8 y ejercen presión para que cambien sus políticas insolidarias.

Quizá, el mayor valor añadido del modelo ODM es que está formulado en un marco en el que el desarrollo se considera un imperativo prioritario basado en la justicia y fundamentado en la legitimidad y en los valores de los derechos humanos, enmarcado en los principios de responsabilidad compartida, indivisibilidad, no discriminación, igualdad y transparencia. Sin estos principios, los objetivos serían simples metas numéricas vacías de contenido.

De hecho, este marco conceptual es lo que ha facilitado que los ODM se conviertan en un paraguas de movimientos sociales, que permite que muchos de ellos adapten sus campañas existentes en un marco común reivindicativo. De esta forma, grupos que promovían campañas sobre salud, educación para todos, en contra de la guerra o del sida, a favor del comercio justo, o plataformas a favor del 0,7 por cien del PIB en ayuda al desarrollo, han vinculado sus exigencias a los ODM y eso les ha permitido formar nuevas alianzas con asociaciones juveniles, grupos parlamentarios, movimientos por la paz, sindicatos o ciudades y gobiernos locales.

### **Futuro incierto y retos comunes**

A menos de 10 años para 2015, todos los estudios pronostican que, sin un cambio radical de políticas, los ODM no se van a lograr. La nueva Declaración del Milenio 2005 ha demostrado que no existe todavía la voluntad política suficiente para cumplir con los compromisos adoptados en el Objetivo 8, y la ONU no está consiguiendo transmitir esta voluntad a los países. Por ejemplo, el texto de la declaración vuelve a insistir en el compromiso de hace 33 años, de ofrecer el 0,7 por cien del PIB para el desarrollo, aunque no obliga a los países ricos que no se comprometieron. También remarca los compromisos adoptados en la cumbre del G-8 en Gleneagles de aportar

50.000 millones de dólares adicionales para 2010 y condonar la deuda externa a 18 países pobres altamente endeudados (HIPC, siglas en inglés), pero no compromete a fondos o condonaciones adicionales, esenciales para cumplir con los ODM. Y en el área de comercio internacional, no se han adoptado las medidas necesarias para liberalizar el comercio de forma que los países menos avanzados puedan beneficiarse en función de sus necesidades económicas. Estas medidas, a pesar de ir bien encaminadas, son insuficientes para lograr los objetivos en tan sólo 10 años.

Debido a ello, el papel de la sociedad civil será esencial a la hora de exigir el compromiso político asumido, garantizar un proceso transparente y asegurar el cumplimiento de estas promesas. En estos últimos cinco años, los ODM han demostrado que su mayor valor añadido es la capacidad de movilizar recursos en países desarrollados y priorizar inversiones en servicios básicos en países en vías de desarrollo. De una manera u otra, su promoción ha vuelto a poner la erradicación de la pobreza en la agenda internacional y ha creado el compromiso de diseñar estrategias nacionales para promover planes de acción a nivel local. La sociedad civil puede aprovechar esta situación para exigir una participación más activa en las estrategias de desarrollo, adoptando un papel clave a la hora de priorizar las áreas de acción necesarias, exigiendo que se consideren los valores reivindicados históricamente y, sobre todo, supervisando que gobiernos, Estados y organismos internacionales cumplan los ODM.

Tal como confirmó Kofi Annan, “las Naciones Unidas no podrán por sí solas hacer que se logren los Objetivos del Milenio. Éstos han de alcanzarse en cada país con el esfuerzo conjunto de sus gobiernos y de sus ciudadanos”. Parece obvio que en esta encrucijada compleja en la que se encuentra el mundo actualmente, la ONU necesita más que nunca el apoyo de la sociedad civil para ejercer su mandato, pero como confirma el Informe Cardoso, sólo lo recibirá si consigue presentarse como defensora de las reformas de la gobernanza global que la sociedad civil exige.

# ODM y Organizaciones Multilaterales de Desarrollo

*Carlos A. Asenjo*

Dadas las limitaciones en tiempo y recursos para cumplir los ODM, es necesario aumentar la eficacia de los programas de desarrollo y la ayuda oficial. El Banco Mundial aboga por mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y orientar la gestión hacia la obtención de resultados.

---

**C**uando el 8 de septiembre de 2000 los 189 jefes de Estado y de gobierno reunidos en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York firmaron la Declaración del Milenio, no solo reafirmaron su fe en un mundo más pacífico, próspero y justo; también se comprometieron a aunar esfuerzos para obtener una serie de resultados concretos en 2015. En 2001 estos compromisos fueron resumidos y organizados en lo que se conoce como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que, desde entonces, se han convertido en la piedra angular de las políticas de desarrollo en todo el mundo.

Los ODM han marcado un hito en la historia del desarrollo porque han permitido mantener un amplio consenso acerca de cuáles son los principales desafíos con que debemos enfrentarnos para erradicar la pobreza y configurar un mundo más habitable. Además, recogen y sintetizan muchos de los compromisos –aunque no todos– asumidos en las cumbres y conferencias de la ONU en la década de los noventa, y los plasman en una visión del desarrollo que reconoce el carácter multidimensional de la pobreza y la necesidad de conciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad del medio ambiente y la igualdad entre mujeres y hombres. Para dar seguimiento a los esfuerzos de la comunidad de desarrollo, cada Objetivo fue referido a una o varias metas e indicadores específicos.

Aunque los ODM abarcan ámbitos tan diversos como la educación, la preservación del medio ambiente y el comercio internacional, todos

---

Carlos A. Asenjo es economista e investigador en cuestiones de desarrollo.

ellos tienen algo en común: las políticas relacionadas afectan directamente al bienestar y a las perspectivas de futuro de más de 5.000 millones de personas. En un plazo previsto de 15 años, del que ya se han consumido dos tercios, la escala e importancia del desafío es innegable: lograr los ODM significaría –por poner algunos ejemplos– conseguir que deje de aumentar la pobreza extrema y que, además, 600 millones de personas abandonen esa situación; lograr que 1.800 millones de personas más accedan a servicios de saneamiento básico y que empiece a retroceder la expansión del VIH/sida, una enfermedad que actualmente afecta a 33 millones de personas.

Avanzar hacia los ODM no es tarea fácil para ningún gobierno, como tampoco lo es para ningún país donante u organización internacional apoyar estos esfuerzos de manera efectiva. Reducir la pobreza y profundizar en el desarrollo no es solo una cuestión de voluntad política. No basta con querer hacerlo, ni siquiera con demostrarlo poniendo a disposición los recursos necesarios. Aunque sin determinación y medios suficientes sería imposible alcanzar los ODM, también hay que superar numerosos obstáculos técnicos y organizativos, teniendo en cuenta que, aunque en cada país puedan extraerse lecciones de experiencias pasadas o iniciativas parecidas en otras partes del mundo, casi nunca los problemas a resolver son exactamente los mismos, ni tampoco las soluciones.

Los ODM ofrecen una brújula con la que guiarse hacia el horizonte que se desea alcanzar, pero no un mapa con los caminos que recorrer, ni los obstáculos a sortear. Como reafirma el Consenso de Desarrollo de Seúl, adoptado en noviembre por el G-20, no existe una única receta para el desarrollo. Cada país debe diseñar la estrategia que más se adecúe a las necesidades y características de su población. La reforma educativa que en un país puede haber sido muy exitosa para universalizar la educación primaria, puede tener resultados mediocres en otro. La campaña de sensibilización que en un determinado contexto cultural puede ser muy efectiva para prevenir el contagio del VIH, en otro puede incluso ser contraproducente.

Cada país debe liderar su propio proceso de desarrollo. En cada lugar, gobiernos, ONG, sector privado y sociedad civil deben trabajar codo con codo para efectuar las reformas necesarias, implementar los programas eficazmente y generar espacios de diálogo y consenso para poder efectuar cambios y, en algunos casos, llevar a cabo transformaciones profundas. El papel de las agencias bilaterales y las organizaciones multilaterales de desarrollo es seguir aportando sus recursos y conocimientos para ayudarles en esta tarea.

## El Banco Mundial y los ODM

El Banco Mundial emplea una amplia gama de servicios financieros y de asesoramiento técnico para ayudar a los países socios a lograr los ODM. Con presencia en más de 100 países en desarrollo y disponiendo de una enorme capacidad para movilizar recursos –100.000 millones de dólares comprometidos en 2009, es uno de los principales impulsores de los ODM.

El *Informe Global de Monitoreo 2004* del Banco Mundial propone un marco analítico que vincula las políticas y las acciones con el logro de resultados de desarrollo. Según este, un modo efectivo de avanzar hacia los ODM es conseguir crecer de manera más robusta y sostenible, al tiempo que se mejora –en acceso y calidad– la provisión de servicios a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad. Además, dadas las limitaciones en tiempo y recursos para cumplir los ODM, es necesario aumentar la eficacia tanto de los programas de desarrollo, como de la ayuda oficial, por lo que es vital mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y orientar la gestión hacia la obtención de resultados.

El principal instrumento que permite articular estos esfuerzos son las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (PRSP), mecanismo ideado hace 10 años por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, con el fin de promover la rendición de cuentas en los países socios y la coordinación de la ayuda entre gobiernos y agencias de desarrollo. Para los 79 países pobres con acceso a créditos concesionales de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), los PRSP son el marco de referencia para la elaboración de las estrategias país sobre las que se diseña el apoyo financiero del Banco. Además, son una condición para el acceso a los programas de alivio de deuda de la Iniciativa HIPC (del inglés, *Harmonised Index of Consumer Prices*). El enfoque PRSP se ha consolidado: cerca de 100 países disponen en la actualidad de estrategias para reducir la pobreza, y otros 50 las están elaborando. En muchos países de renta baja estas estrategias llevan años en vigor, por lo que en los últimos años ha sido posible centrarse más en cómo hacer más eficaz su implementación.

Una ventaja del enfoque del Banco Mundial es que refuerza la apropiación y el alineamiento con los objetivos de desarrollo del país socio y con los esfuerzos de las demás agencias de desarrollo. Al acordarse un programa de trabajo conjunto de largo plazo, basado en la estrategia del país y que incluye las dimensiones financiera, técnica e institucional del apoyo del Banco, este puede contribuir más eficazmente a que el país progrese hacia los ODM. Además, como se trabaja desde las políticas y por medio de las instituciones del país socio, las fortalece.

El apoyo financiero del Banco Mundial está dirigido tanto a países de ingresos medios –donde vive el 70% de las personas con ingresos inferiores a dos dólares diarios– como a los países de renta baja. Los primeros reciben préstamos para la promoción de inversiones de capital del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (75.200 millones de dólares en el año fiscal 2010). Los segundos pueden acceder a donaciones y préstamos concesionales –sin intereses, a amortizar entre 35 y 40 años y con un periodo de carencia de 10 años– de la AIF que, con un capital de 200.000 millones de dólares y entre 10.000 y 15.000 millones comprometidos al año, se ha convertido en la principal fuente de financiación de servicios sociales en los 79 países más pobres del mundo.

Expandir el acceso a los servicios sociales –educación, salud y protección social– es un componente fundamental de los esfuerzos para combatir la pobreza y mejorar el bienestar de las personas, especialmente el de las que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad. En el caso de las mujeres es incluso aún más importante, pues se trata además de un elemento clave para aumentar su empoderamiento. El Banco Mundial dedicó en 2009, 21.800 millones de dólares a apoyar los esfuerzos de los países socios por expandir y mejorar la calidad de los servicios sociales. El fomento de incentivos adecuados a los proveedores de servicios, el fortalecimiento de los sistemas de redistribución y las redes sociales de seguridad, y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas son consideradas acciones que pueden contribuir a

#### Cómo contribuye el Banco Mundial al logro de los ODM en los países más pobres

Algunos de los resultados obtenidos entre 2000 y 2010 por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, que trabaja con los 79 países más pobres del mundo, son:

- Más de tres millones de profesores contratados y/o capacitados.
- Aproximadamente 300 millones de libros de texto adquiridos y/o distribuidos.
- Más de 47 millones de personas provistas de acceso a servicios básicos de salud, nutrición o salud reproductiva.
- 2,5 millones de mujeres embarazadas provistas de servicios de salud prenatal.
- 310 millones de niños vacunados.
- Mejora de la nutrición de 98 millones de niños y niñas.
- Aproximadamente dos millones de personas con VIH recibieron tratamiento anti-retroviral.
- 813 millones de preservativos adquiridos y/o distribuidos para prevenir el VIH/SIDA.
- Cerca de 33 millones de mosquiteras adquiridas y/o distribuidas para prevenir la malaria.
- Más de 118.000 kilómetros de carreteras construidas o rehabilitadas, y más de 134.000 kilómetros de carreteras mantenidas.
- 26 millones de personas provistas de un acceso a una carretera abierta todo el año.
- Más de 113 millones de personas provistas de un acceso a una fuente de agua saludable.
- 5,8 millones de personas provistas de acceso a cerca de 600.000 servicios de saneamiento mejorados.

Fuente: Banco Mundial, 2010.

que gobiernos, ciudadanos y proveedores colaboren efectivamente en la construcción de una sociedad inclusiva.

Se estima que, gracias al apoyo del Banco Mundial, en los últimos 10 años 47 millones de personas pudieron acceder a un paquete básico de servicios de salud, nutrición y salud reproductiva; 310 millones de niños fueron inmunizados; y se distribuyeron 33 millones de mosquiteras para prevenir la malaria. Además, más de 105 millones de niños pudieron asistir a la escuela en aulas que fueron construidas o rehabilitadas, y más de tres millones de docentes fueron contratados o capacitados. En septiembre el Banco anunció en la Cumbre de los ODM que ampliará el apoyo al fortalecimiento de los sistemas educativos y sanitarios con una inversión adicional de 600 millones para programas de salud orientados al logro de resultados y con créditos concesionales para programas educativos por un importe total de 750 millones de dólares.

El Banco Mundial parte del reconocimiento de que los ODM están estrechamente interrelacionados, por lo que el acceso se entiende en un sentido amplio, que incluye la inversión en infraestructuras que se requieren para hacer efectiva la provisión de los servicios sociales. Por ejemplo, para que todos los niños y niñas completen sus estudios primarios y secundarios no basta con que se construyan colegios, se suministren libros de texto y se capaciten profesores; también hay que mejorar el suministro eléctrico para que al llegar a casa puedan hacer los deberes y estudiar. De igual modo, para reducir la tasa de mortalidad materna no es suficiente con mejorar los servicios de salud; también es necesario dotar a las comunidades de carreteras para que las mujeres puedan acceder a ellos. El Plan de Acción sobre Infraestructura Sostenible del Banco, aprobado en 2008, integra todos estos elementos relativos a las políticas de transporte, energía, agua y tecnológica que tienen efectos sobre el desarrollo humano.

La interconexión entre los distintos ODM se aprecia aún más claramente en la lucha contra las desigualdades de género: si no se avanza en la igualdad entre hombres y mujeres, no solo no se cumplirá ese objetivo específico, sino que además será imposible avanzar hacia la escolarización universal, la erradicación de la pobreza y el hambre, la reducción de la mortalidad infantil y la contención de enfermedades infecto-contagiosas. En 2007, el Banco Mundial lanzó un Plan de Acción de Género cuatrienal para mejorar las oportunidades económicas de las mujeres mediante la promoción de su acceso a servicios financieros, tierras, in-

*Gracias al apoyo del Banco Mundial, en los últimos 10 años 47 millones de personas accedieron a servicios de salud*

sumos agrícolas, infraestructuras y empleo. Un ejemplo de este tipo de programas es la Iniciativa para las Niñas Adolescentes, que apoya a las jóvenes para que superen los obstáculos con que se enfrentan y puedan acceder a servicios básicos y completar su formación. En los próximos años el Banco Mundial seguirá integrando la perspectiva de género en todas sus estrategias y programas, e impulsará el conocimiento y la preocupación por la temática de género y desarrollo dedicándole el Informe Anual de Monitoreo 2012.

El Banco Mundial también es un gran proveedor de bienes públicos globales, particularmente en la generación y difusión de conocimientos para reducir la pobreza y promover el desarrollo de forma más eficaz mediante la capacitación y la práctica sistemática de la evaluación. Por ejemplo, el Fondo Español de Evaluación de Impacto (SIEF), programa financiado por España y Reino Unido, desde 2008 ha capacitado a 2.000 profesionales de países en desarrollo, y apoya la realización de 52 evaluaciones sobre el impacto de programas de educación, salud, y protección social en 34 países.

### **Impacto de la crisis y respuesta de las instituciones financieras**

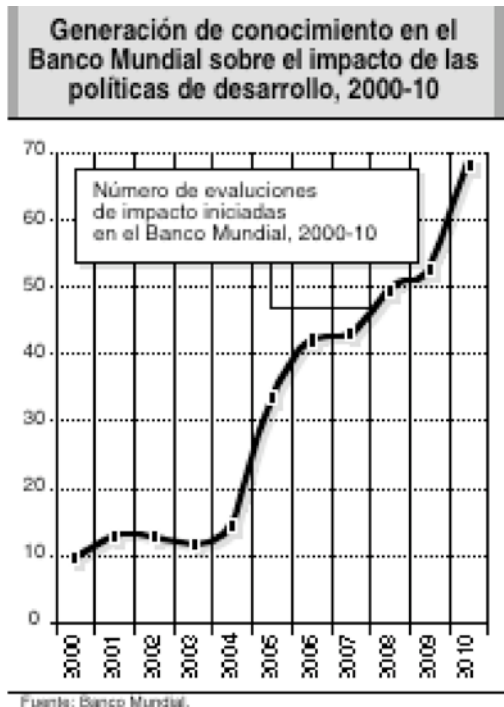
Aunque insuficientes y muy desiguales entre las distintas metas, regiones y países en desarrollo, hasta el comienzo de la recesión económica mundial se lograron avances notables hacia los ODM. Por ejemplo, la pobreza extrema se redujo del 46% al 27% entre 1990 y 2009 –si bien en gran parte debido al peso de China– y se avanzó en la paridad de género en educación primaria y secundaria; pero las tasas de escolarización y las metas relativas a la salud no avanzan a un ritmo suficiente. A pesar de algunos progresos, África Subsahariana sigue rezagada en todas las metas. Y aunque la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se duplicó en estos años y se ha logrado aliviar sustancialmente la carga de la deuda de los países en desarrollo, el 0,31% de la Renta Nacional Bruta que dedican actualmente los países donantes dista mucho del objetivo internacional del 0,7% y aún no ha podido concluirse satisfactoriamente la Ronda de Doha para facilitar las exportaciones de los países en desarrollo.

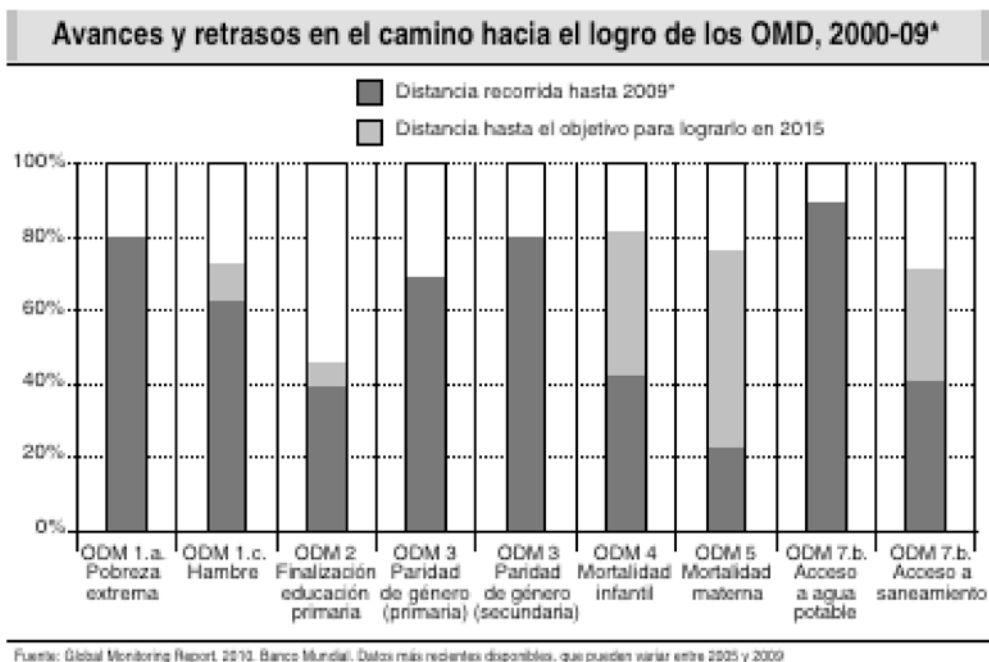
La crisis alimentaria, energética y económica global de los últimos tres años ha supuesto un duro golpe para las aspiraciones de alcanzar los ODM en 2015. A pesar de que ha afectado más a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que a las economías en desarrollo, la contracción de la demanda, la reducción del acceso al crédito internacional y la disminución de las ayudas oficiales y de los flujos privados a países en desarrollo están frenando, e incluso haciendo retroceder, lo avanzado desde 2000. Por ejemplo, se estima que al

final de 2010 habrá 114 millones de personas más en situación de pobreza extrema y que en los próximos cinco años se reducirá la mortalidad infantil en 1,2 millones de casos menos que antes de la crisis. La crisis alimentaria mundial de 2007-08 tuvo un efecto particularmente devastador sobre los avances en la lucha contra el hambre, al incrementar en 40 millones el número de personas que la padecen. La proporción de personas hambrientas, que entre 1990 y 2005 había disminuido del 20% al 16%, en 2009 volvió a situarse en el 19%.

La comunidad internacional actuó con rapidez para contener la expansión y limitar el impacto de la crisis. En mayo de 2008 el grupo Banco Mundial lanzó un Programa de Respuesta a la Crisis Alimentaria Global dotado de 1.200 millones de dólares para ayudar a los países más afectados por la subida del precio de los alimentos y, en noviembre, los países del G-20 acordaron inyectar 850.000 millones de dólares a la economía mundial para aumentar la liquidez y facilitar el acceso al crédito internacional y 250.000 millones para fomentar el comercio internacional. Para acelerar la canalización de recursos a los países en desarrollo, el FMI y los bancos multilaterales de desarrollo anticiparon desembolsos; expandieron préstamos y donaciones; y crearon nuevas modalidades de créditos, más flexibles y adaptadas a las necesidades de los países de renta baja.

En el periodo 2009-10 el Banco Mundial aumentó sustancialmente sus compromisos y desembolsos, que totalizaron 105.600 y 68.100 millones de dólares respectivamente, aproximadamente el doble que en 2007-08. Los principales incrementos se dirigieron a fortalecer los sistemas de protección social en América Latina y apoyar la sostenibilidad fiscal y de la deuda de Europa y Asia Central, las dos regiones más afectadas por la crisis. El 40% de los nuevos recursos se dedicó a apoyo presupuestario y el 60% al fomento de la inversión. En la aceleración de la respuesta del Banco a la crisis ha sido de utilidad tanto el establecimiento a finales de 2008 de un grupo de trabajo expresamente dedicado para impulsar este





tipo de operaciones, como la experiencia acumulada en ámbitos que han resultado claves para la mayor resistencia de los países en desarrollo a la crisis. Por ejemplo, para contener el crecimiento de la pobreza y fortalecer las redes sociales de seguridad se expandieron programas de transferencias condicionadas de renta en Bangladesh, Colombia y México.

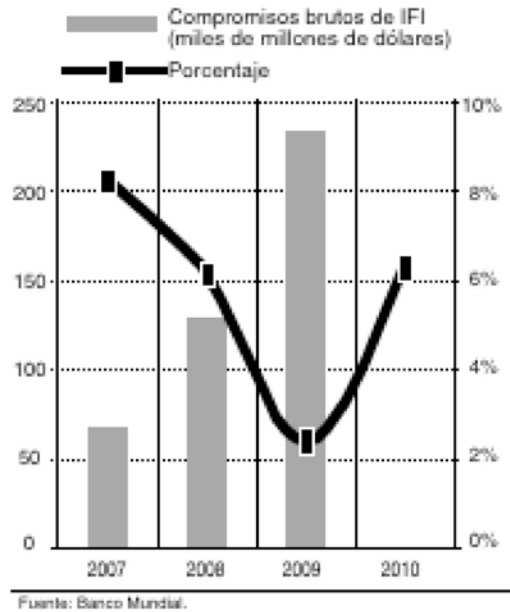
Si los ODM ya eran una tarea por acabar antes de la crisis, ahora lo son más aún. Cumplir los objetivos propuestos en 2015 exige intensificar los esfuerzos y aumentar la eficacia de las iniciativas de desarrollo. Para ello, será fundamental que se cumplan los compromisos de aumento de la AOD y que se pongan en práctica los principios y acuerdos recogidos en la Declaración de París y ratificados en la Agenda de Acción de Accra para aumentar la eficacia de la ayuda. En este sentido, el Banco Mundial ha emprendido una ambiciosa reforma, que abarca: la modernización de los productos y servicios que ofrece; el fomento de la innovación; el aumento de la presencia en el terreno; y la profundización en la gestión para resultados, la lucha contra la corrupción y la transparencia de la información. Igualmente, será clave contar con recursos suficientes para los países más pobres, especialmente de África Subsahariana, a través de una ambiciosa 16ª reposición de la AIF.

Cualquiera que sea el grado de consecución de los ODM dentro de cuatro años, 2015 no debe considerarse la estación final en el viaje hacia ese mundo más pacífico, próspero y justo al que aspira la Declaración del

Milenio. En primer lugar, porque seis de los ocho ODM están formulados en términos de mejora, no de resolución, de los desafíos planteados. Y, lo que es más importante, porque erradicar la pobreza y construir un mundo más humano y sostenible va más allá de lograr que se cumplan una serie de indicadores. Es, esencialmente, un desafío de convivencia: se trata de decidir en qué clase de cultura global queremos vivir, y qué esfuerzos estamos dispuestos a realizar para hacerla realidad.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio –y los esfuerzos del Banco Mundial y la comunidad de desarrollo por apoyarlos– habrán sido un éxito si, a pesar de los obstáculos como la crisis económica actual, llegamos a 2015 en condiciones de mirar atrás y sentirnos satisfechos por haber logrado las metas previstas o, al menos, por haber avanzado lo suficiente para poder plantear nuevos objetivos, más ambiciosos que los anteriores. Para conseguirlo, debemos ser conscientes de que quedan cuatro años cruciales por delante y tener muy presente que, tras las frías estadísticas, hay personas de carne y hueso que se benefician de nuestros aciertos o sufren las consecuencias de nuestros errores.

**Evolución de los compromisos de las instituciones financieras internacionales y del crecimiento económico en las regiones en desarrollo, 2007-10**



# ¿Qué hacemos con la política de cooperación?

**Kattya Cascante, Rafael Domínguez, José María Larrú, Iliana Olivé, Javier Sota y Sergio Tezanos**

---

**D**urante las semanas de campaña electoral previas a las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, el entonces candidato a la presidencia del gobierno, Mariano Rajoy, insistió, en repetidas ocasiones, en dos aspectos clave para la X Legislatura. Por un lado, hay que “hacer las cosas bien”, lo que parecería traducirse en mejorar la calidad, la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos prestados por la administración central; y esto, además, en una época de recortes presupuestarios. Por otro, en diversas entrevistas, dejó entrever el acento económico que tendría el nuevo gobierno, algo que se trasladaría también a la acción exterior.

La formación de un gobierno reducido –en número de ministerios y de secretarías de Estado–, pero con diversos departamentos económicos –un ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, uno de Economía y Competitividad, uno de Industria, Energía y Turismo y el nombramiento de un ministro con experiencia en asuntos monetarios europeos al frente de la cartera de Asuntos Exteriores y de Cooperación– parece confirmar la

El análisis y las propuestas que se recogen en este texto resumen el trabajo coordinado por **Iliana Olivé**, investigadora principal en Cooperación al Desarrollo en el Real Instituto Elcano, “Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública de desarrollo internacional”, recientemente publicado como Informe Elcano núm. 13. Los otros autores de este artículo integran el Grupo de Trabajo del Instituto Elcano sobre perspectivas de la cooperación española.

La apuesta por la presencia exterior de España pasa por mantener un elevado perfil político de la cooperación al desarrollo. Para ello, se necesita identidad propia y visión estratégica en una política que debe buscar el logro de mejores niveles de calidad de la ayuda.

---

apuesta del nuevo gobierno por la austeridad y las reformas económicas como medidas para salir de la actual crisis, y por Europa como el lugar protagonista de la política exterior.

La pregunta ahora es qué lugar ocupará la política de cooperación internacional entre las nuevas prioridades, y cuáles serán sus principales objetivos. La definición de esta política pública ha de producirse, además, en un contexto internacional convulso y teniendo en cuenta que hay una serie de cuellos de botella en el sistema español de cooperación internacional al desarrollo que es necesario superar para alcanzar mayores niveles de calidad en esta política pública y una mayor proyección global del país.

## Un contexto internacional en cambio

Como es sabido, se está produciendo un desplazamiento del epicentro de la economía mundial del Atlántico al Pacífico. En el terreno de la cooperación internacional al desarrollo, la principal consecuencia es el auge de los mal llamados “donantes emergentes”, como por ejemplo los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que reclaman, también en este aspecto de las relaciones internacionales, un papel cada vez más activo en la definición de la agenda.

Por su parte, la crisis fiscal en los donantes tradicionales ha acelerado el crecimiento de la ayuda privada en relación a la pública. Esto se explica

fundamentalmente con los recortes fiscales –y por tanto, de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)– de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Pero, además, tal como muestran datos recientes de la OCDE, la crisis también ha acentuado las desigualdades en la distribución de la renta, lo que facilita la aparición de donantes privados en forma de megafilántropos o los denominados “celántropos” (celebridades metidas a filántropos).

Asimismo, se va acercando 2015, la fecha que se estableció para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que han guiado la agenda y doctrina de la cooperación internacional –centradas en los aspectos sociales del desarrollo– en lo que llevamos de siglo. Los resultados, previsiblemente, serán ambivalentes. En resumen, las regiones de América Latina y Asia oriental cumplirán más metas del Milenio y con mayor facilidad que el resto de regiones en desarrollo.

La aparición de nuevos donantes públicos y privados –con objetivos e intereses propios y diferentes de los de la comunidad tradicional de donantes–, la gran recesión y un cierto “desencanto” de la comunidad internacional con la agenda de los ODM están propiciando cambios profundos en la cooperación al desarrollo. Los post-ODM se caracterizarán, posiblemente, por una vuelta a los objetivos económicos del desarrollo de los años ochenta y noventa –aunque con el matiz del crecimiento inclusivo o “pro-pobre”–. También seremos testigos de la transición del concepto de AOD –que, en cierto modo, reduce los actores del desarrollo a las administraciones de los viejos y decadentes países CAD– a uno más amplio, de financiación global para el desarrollo, que permitirá contemplar más flujos económicos –y, así, más actores– como la inversión directa extranjera, las remesas internacionales de migrantes o la ayuda privada –y, de paso, disimular los fuertes recortes que se están produciendo en la AOD–.

## Nuevos órganos de gobernanza mundial

Si cambia la agenda y cambian los actores, necesariamente cambiará la gobernanza del sistema de desarrollo internacional que hasta la fecha ha sido potestad del CAD. Lo que no sabemos aún con certeza es quién gobernará el nuevo sistema, pero todos los indicios apuntan a la Asociación Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo (GPEDC, en inglés), creada en la Cumbre de Eficacia de la Ayuda, celebrada en Busan (Corea del

Sur) del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011. La pugna por la gobernanza del sistema de desarrollo internacional ha estado protagonizada por las Naciones Unidas, la OCDE, y el G-20.

Por un lado, está el grupo de trabajo de eficacia de la ayuda (Working Party on Aid Effectiveness, WP-EFF) de la OCDE, creado en 2003 para seguir (y marcar) el nivel de eficacia de la ayuda, que se iba conformando como uno de los asuntos estrella en la agenda internacional del desarrollo. De hecho, ha sido este grupo el responsable de organizar las diversas cumbres de eficacia de la ayuda celebradas hasta la IV Reunión de Alto Nivel de Busan–Roma en 2003, París en 2005 y Accra en 2008–. El WP-EFF cuenta con una larga experiencia en eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y adaptación, acumulada a lo largo de más de 50 años de funcionamiento del CAD, aunque también se ha tenido que hacer frente a importantes retos en cada uno de estos ámbitos.

Al mismo tiempo, se ha ido posicionando en los últimos años el Foro de Cooperación para el Desarrollo del Ecosoc (Consejo Económico y Social de la ONU), cargado de representatividad –y politización–, con cinco años de recorrido pero sin las capacidades técnicas ni financieras del entorno OCDE.

En este sentido, y pese a la pérdida de poder económico de sus miembros, el CAD está haciendo un esfuerzo intenso de adaptación para desarrollar una asociación inclusiva para el desarrollo con los donantes emergentes, los proveedores de cooperación Sur-Sur y los donantes árabes. Además, cuenta a su favor con el claro posicionamiento pro-CAD de varios países emergentes.

Por otra parte, el G-20, que ha ganado protagonismo desde 2008 al concentrar los debates y medidas de respuesta a la crisis financiera, va ampliando su campo de trabajo desde la arquitectura financiera internacional hacia la agenda global de desarrollo. No en vano incluye a las principales economías emergentes del planeta, los “nuevos donantes” que no encuentran en los foros tradicionales un espacio de discusión ni de representación. Así, el G-20, como nuevo club multilateral que se ha expandido rápidamente desde su función original de comité de crisis al de comité permanente de facto para la gober-

## **El G-20 va ampliando su campo de trabajo desde la arquitectura financiera internacional hacia la agenda global del desarrollo**

**CUADRO 1: LA CARRERA HACIA LA GOBERNANZA GLOBAL DEL DESARROLLO**

|            | Eficacia | Representatividad |
|------------|----------|-------------------|
| CAD-OCDE   | XXX      | X                 |
| DCF-ECOSOC | X        | XXX               |
| WP-EFF     | XX       | XX                |
| G-20       | XX       | XX                |
| GPEDC      | XXX      | XX                |

Fuente: elaborado por los autores.

nanza económica mundial, cuenta ahora con un plan plurianual centrado en objetivos económicos (el Consenso de Desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido, de 2010), un Grupo de Trabajo sobre Desarrollo para impulsar

dicho plan, un mandato explícito para coordinarse con la agenda de la eficacia de la ayuda del WP-EFF, y un proceso de mejora de la gobernanza interna que anuncia la consolidación del G-20 como comité ampliado permanente para la gobernanza de la cooperación internacional.

Todo apunta, por tanto, a que los donantes del CAD reinventen a través del G-20 un mecanismo para la gobernanza global del desarrollo, tal y como se deduce de la declaración final de Busan, en la que la GPEDC, que deberá estar en marcha en junio de 2012 (fecha de la siguiente reunión del G-20 en Los Cabos, México), tendrá rango interministerial y deberá trabajar de manera complementaria y en conjunción con otros foros (cuadro 1).

## Y España, ¿qué puede hacer?

Es en este complejo entorno en el que la política española de cooperación debe pasar a ser una verdadera política de desarrollo internacional para lograr un doble objetivo; a saber, de impacto en el desarrollo y de promoción de la presencia global del país. Para ello, la política de desarrollo internacional española debe tener una identidad propia, dotada de visión estratégica, y debe buscar, como objetivo operativo, el logro de mejores niveles de calidad de la ayuda para maximizar su impacto en el desarrollo.

El Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) muestra que la presencia global de España, en relación con el conjunto de países para los que hay cobertura del IEPG y con el tamaño del PIB, es comparativamente baja en los terrenos económico y científico. Esto se contrarresta con un gran atractivo para el turismo y las migraciones y, sobre todo, con una creciente presencia en materia de cooperación internacional al desarrollo –lo que ha situado a España en el sexto lugar entre los 54 países del IEPG sectorial para esta categoría en 2010–.

La desaceleración de las economías europeas –y de la española con estas–, hace poco probable que se pueda apostar, en el corto plazo, por un creci-

miento o por el mantenimiento de la presencia global en ámbitos como el económico o el migratorio. Incluso si se produjera una apuesta contundente por la sociedad del conocimiento, los resultados en el sistema productivo local y en la presencia global económica y científico-tecnológica no se darían hasta el medio y largo plazo. En otras palabras, a corto plazo, la apuesta por la presencia exterior de España pasa necesariamente por mantener un elevado perfil político de la cooperación al desarrollo dentro de la acción exterior.

En el terreno más amplio de las relaciones internacionales se da la circunstancia, además, de que la crisis financiera y económica global, a la que se suman crisis políticas y sociales nacionales, está llevando a las antiguas potencias atlánticas a replegar su agenda exterior. Por tanto, no parece factible ni aconsejable atarse en la acción exterior a unos vínculos estratégicos con una o unas pocas grandes potencias que perderán peso irremediablemente. Es necesario diversificar las relaciones para reducir riesgos aprovechando los lazos de cooperación con las potencias emergentes o renacientes, atendiendo al paulatino cambio en el epicentro del poder mundial y a la creciente multipolaridad del sistema internacional. De hecho, así lo ha reconocido el presidente Barack Obama, con ocasión de la celebración de la última cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), al definir a Estados Unidos como una potencia del Pacífico.

En cuanto a la calidad de la ayuda, los índices disponibles arrojan un panorama de luces y sombras en el que hay un importante recorrido para mejorar. En el Índice Ajustado de Calidad de la Ayuda del Global Development Center –básicamente un índice que corrige la cantidad y esfuerzo de AOD, penalizando la falta de selectividad, la ayuda ligada, la fragmentación y la falta de incentivos a las donaciones privadas–, con una cobertura de 22 donantes (todos los del CAD, excepto Luxemburgo), España aparece en el *ranking* de 2011 en el décimo puesto; es decir, tres por detrás del séptimo lugar en el de mayores donantes, lo que significa que la calidad de nuestra ayuda –ligeramente por debajo de la media– está también por debajo de la cuantía de la misma, con registros muy deficientes en selecti-

**Hay que aprovechar los lazos de cooperación con las potencias emergentes, atendiendo al paulatino cambio en el epicentro del poder**

vidad, donde España ocupa el puesto 18, ayuda desligada (16), fragmentación (18) e incentivos a la ayuda privada (14).

En el Índice de Calidad de la Ayuda, lanzado como proyecto piloto por el Banco Mundial, siguiendo los criterios de eficacia de la ayuda de esta institución –selectividad y especialización– y de la Declaración de París (alineamiento con los sistemas nacionales y armonización en el país), con una cobertura de 38 donantes (23 del CAD, 4 no CAD y 11 multilaterales), España sale todavía peor parada: se sitúa en el puesto 25, con registros muy bajos en especialización (26, medida por los índices de concentración geográfica y sectorial y tamaño medio de las actuaciones), alineamiento (27) y armonización (21).

En el QuODA, otro índice de calidad de la AOD, vinculado al Global Development Center, se evalúan cuatro dimensiones que agrupan 31 indicadores tomados de la evaluación de la Declaración de París y otras fuentes sobre maximización de la eficiencia en la implementación de la AOD, fortalecimiento institucional, reducción de la carga de gestión, y transparencia y aprendizaje, con una cobertura de 31 donantes (23 del CAD y ocho multilaterales). También en este índice, España rinde muy bajo en el *ranking*, con posiciones 26, 21, 22 y 21 en las cuatro dimensiones, respectivamente.

En la clasificación de mejores/peores prácticas de las agencias donantes de Easterly y Williamson, que incluye las dimensiones de especialización y selectividad, efectividad en la distribución, costes administrativos y transparencia, España se sitúa en el puesto 34 en un *ranking* de 42 agencias (23 bilaterales y 19 multilaterales), muy por debajo de la clasificación media conseguida en esas dimensiones por las agencias bilaterales (21), que ya de por sí resulta “muy insatisfactoria en términos de mínimos estándares”.

Finalmente, en el Índice Piloto de Transparencia de la AOD de Publish What You Fund, España, pese a haber firmado la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, sale en el intervalo muy pobre, con el puesto 44 de 58 donantes (44 bilaterales y 14 multilaterales) y un porcentaje del 19 por cien sobre el máximo de 100 (cuadro 2).

Los retos para lograr estos dos objetivos de calidad de la ayuda y presencia global son múltiples.

En el medio y largo plazo, la promoción de la proyección exterior española deberá manifestarse en la formación de posicionamientos en los distintos debates y foros que configuran la comunidad internacional de desarrollo –desde los pilares de la agenda de desarrollo hasta el sistema de gobernanza del desarrollo que se está redefiniendo en estos momentos–. Para lograrlo, las medidas a emprender son múltiples y de muy diversa natu-

**CUADRO 2: LA CALIDAD DE LA AYUDA ESPAÑOLA DEBE MEJORAR**

| <b>Índice</b>                          | <b>Puesto en el ranking</b>   |
|--|---|
| Índice Ajustado de Calidad de la Ayuda | Total: 10/22<br>Selectividad: 18/22<br>Ayuda desligada: 16/22<br>Fragmentación: 18/22<br>Incentivos a la ayuda privada: 14/22 |
| QuODA                                  | Fortalecimiento institucional: 26/31<br>Reducción de la carga de gestión: 21/31<br>Transparencia: 22/31<br>Aprendizaje: 21/31 |
| Índice de Calidad de la Ayuda          | Total: 25/38<br>Especialización: 26/38<br>Alineamiento: 27/38<br>Armonización: 21/38  |
| Mejores/peores prácticas               | Total: 34/42<br>Especialización y selectividad,<br>Efectividad en la distribución,<br>Costes administrativos y transparencia. |
| Publish What You Fund                  | Total: 44/58<br>Transparencia de la ayuda   |

Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos del Banco Mundial, del Center for Global Development, de Easterly y Williamson (2011) y de Publish What You Fund.

raleza pero, si los autores de este artículo nos estuviésemos enfrentando a las restricciones temporales y presupuestarias a las que se enfrenta el nuevo gobierno, optaríamos por las que permitan superar lo que hemos identificado como los cuatro principales cuellos de botella para una política pública española de desarrollo internacional.

## Recomendaciones de futuro

En primer lugar, el nuevo gobierno deberá adaptar la arquitectura institucional a las necesidades nacionales e internacionales del sistema de cooperación: es necesaria una cadena de mando más clara en la toma de decisiones, la externalización de las labores de evaluación, la racionalización y, según el caso, mejora de legitimidad de los consejos consultivos y/o coordinadores de la cooperación, una división más clara de competencias de los propios instrumentos y órganos de ejecución de la cooperación (Aecid/Fonprode) y entre la cooperación central y la descentralizada, así como una mayor coordinación con otros donantes.

**Cuadro 3: La cooperación española debe tener un perfil propio.**

0.1. Que derive en una mayor proactividad en los posicionamientos dentro de los foros internacionales.

0.2. Estos posicionamientos deben incluir desde la formación de la agenda post-ODM hasta la configuración de la gobernanza mundial y deben asentarse en una mejora del diseño institucional, las capacidades, el seguimiento y la evaluación.

0.3. Subir en la agenda los objetivos de calidad, frente a los de cantidad.

| Para ello, es necesario adaptar la arquitectura institucional a las necesidades nacionales e internacionales del sistema de cooperación,   | adecuar las capacidades y los recursos humanos,  | concentrar la ayuda en menos actores, sectores, países e instrumentos,   | y mejorar el sistema de rendición de cuentas, incluyendo la evaluación.  |
|--|--|--|--|
| <p>1.1. Elevar la toma de las decisiones meta-políticas y estratégicas de la política de desarrollo a la Comisión Delegada ubicada en la Presidencia o la Vice-Presidencia del Gobierno.</p> <p>1.2. Preparar la Secipi para más coordinación y menos ejecución.</p> <p>1.3. Traslado de las tareas de planificación y seguimiento a la AECID, con la creación de una unidad específica.</p> <p>1.4. Pacto de Estado territorial en materia de CD.</p> <p>1.5. Traslado de las funciones técnicas de la Comisión Interterritorial a la Conferencia Sectorial.</p> <p>1.6. Democratizar y hacer más transparente la participación de los distintos sectores de la cooperación en el Consejo de Cooperación al Desarrollo.</p> <p>1.7. Propuesta española en materia de división internacional del trabajo entre donantes (propuesta de criterios de definición de las ventajas comparativas).</p> <p>1.8. Iniciativas de coordinación con donantes emergentes.</p> <p>1.9. Racionalización de la división de funciones AECID-FONPRODE.</p> <p>1.10. De la microgestión operativa a la dirección política del FONPRODE (cálculos de rentabilidad y riesgos globales, criterios de impacto en el desarrollo).</p> | <p>2.1. Apoyar institucional y financieramente la investigación sobre desarrollo.</p> <p>2.2. Elevar el perfil de los Estudios del Desarrollo en el ámbito académico (en el medio plazo contemplar la posibilidad de crear un área de conocimiento específica).</p> <p>2.3. Intercambio de personal academia-Administración (incluyendo la creación de una unidad de análisis e investigación en la AECID).</p> <p>2.4. Oferta formativa de posgrado con más énfasis en desarrollo (vs. cooperación) y de mayor calidad.</p> <p>2.5. Endurecer los requisitos de formación y conocimientos del personal de la CID (incluyendo el personal del FONPRODE).</p> <p>2.6. Homogeneización del personal directivo en terreno bajo la Ley de personal laboral expatriado.</p> <p>2.7. Cambio de grupo (B a A) del cuerpo de los funcionarios especializados de la cooperación.</p> <p>2.8. Creación de un itinerario de CID en la carrera diplomática.</p> <p>2.9. Movilidad del personal en terreno.</p> | <p>3.1. Reducción del número de países beneficiarios de la cooperación española (exclusión de países más desarrollados y de aquellos en los que la aportación española es marginal tanto desde el punto de vista del impacto en el desarrollo como para la presencia exterior española).</p> <p>3.2. Cooperación directa (España como donante líder) con Centroamérica, Bolivia, Paraguay y el Norte de África.</p> <p>3.3. Cooperación indirecta (multilateral, delegada) con países menos desarrollados de África y Asia.</p> <p>3.4. Combinación de herramientas de cooperación indirecta y otras herramientas de política exterior con otros países de América Latina.</p> <p>3.5. En el medio plazo, refinamiento de la selección geográfica a partir de fijación de criterios para ventajas comparativas.</p> <p>3.6. Mantenimiento de una proporción elevada de fondos vía cooperación multilateral.</p> <p>3.7. Reducción del número de órganos y fondos multilaterales beneficiarios de la cooperación española (siguiendo criterios geográficos, sectoriales y de eficacia del intermediario).</p> <p>3.8. Reducción del número de sectores de actuación de la cooperación española.</p> | <p>4.1. Mejora de la actividad de seguimiento y responsabilidad política por parte de las instituciones competentes.</p> <p>4.2. Cambios legislativos que garanticen la transparencia y el acceso a la información pública.</p> <p>4.3. Unificación de la cuenta de resultados para todos los actores basada en indicadores internacionales y nacionales.</p> <p>4.4. Confección de marcos presupuestarios plurianuales para una mayor previsibilidad de la ayuda.</p> <p>4.5. Trasladar la evaluación ex-post a la AEVAL, dotándola de los medios necesarios para tal fin y capitalizando los recursos de la actual Unidad de Evaluación.</p> <p>4.6. Incremento del número de evaluaciones totales y publicadas con criterios de selección de actividades a evaluar definidos y transparentes: creación de planes anuales de evaluación que comprendan de forma estratégica y justificada a todos los actores (incluyendo los socios en terreno) e instrumentos necesarios para la toma de decisiones basada en la evidencia.</p> <p>4.7. Diseño de un sistema de seguimiento ágil e influyente que permee al ciclo completo de las actividades y proyectos (en sede y terreno).</p> <p>4.8. Planes de mejora derivados de los resultados de la evaluación, y seguimiento de los mismos.</p> |

En segundo lugar, es imprescindible acompañar este rediseño de una adecuación de las capacidades y de los recursos humanos, lo que puede lograrse mediante una mejora de la calidad en la oferta docente e investigadora en cuestiones de desarrollo por parte del sistema académico, un intercambio fluido entre la academia y los tomadores de decisiones en la administración, y una mayor exigencia en los requisitos de formación y conocimientos del personal, que deberá ser seleccionado, en cualquier caso, mediante procedimientos públicos, transparentes y en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En tercer lugar, la ayuda deberá estar concentrada en menos actores, sectores, países e instrumentos. A medio plazo, España puede aportar a la agenda de la eficacia de la ayuda la construcción de criterios que terminen de definir las ventajas comparativas de los donantes europeos, incluidas las propias, para implementar de una vez por todas la agenda de la división del trabajo con el fin de aumentar no solo la eficacia, sino la eficiencia de la ayuda. España debe ser donante líder en América Latina y activo en el norte de África en coordinación con otros socios europeos, pero recurrir a la cooperación delegada o multilateral –que debe mantener un perfil elevado– en África subsahariana o Asia. Y por último, aunque no en último lugar, el sistema de rendición de cuentas debe mejorar sustancialmente –no es casualidad que nuestra posición en el *ranking* de Transparencia de la Ayuda de 2011 quede dentro del segmento muy pobre–, incluyendo la evaluación. Debe promulgarse una ley de transparencia y acceso a la información pública, y hay que aplicar criterios homogéneos de rendición de cuentas a todos los actores. También es necesaria una mayor previsibilidad de la ayuda mediante la elaboración de marcos plurianuales, tal como se acaba de ratificar en Busan. Y se deberá evaluar más, ganar en calidad y hacer públicos los resultados de la evaluación de los programas y proyectos de la cooperación española para mejorar o, al menos, no repetir errores (cuadro 3).

## Los primeros pasos del nuevo ejecutivo

Aún es pronto para saber qué retos concretos abordará el nuevo ejecutivo en materia de cooperación: en el momento en el que se escribe este artículo, acababa de ser nombrado el director general de la Aecid y de tomar posesión el secretario general de Cooperación Internacional.

La medida más visible hasta la fecha quizá sea un nuevo recorte en el volumen de la ayuda, que puede rondar los 1.000 millones de euros. Pero es

igualmente importante la reorganización de la estructura institucional de la política de cooperación, que quizá permite adivinar cuáles serán algunas de las líneas de actuación.

El organigrama definitivo del ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación implica la dirección conjunta de la política de cooperación internacional de las relaciones con América Latina bajo la secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (Secipi). Desde algunos sectores se ha expresado la consternación por lo que se podría interpretar como una pérdida de perfil de los asuntos de desarrollo respecto de la legislatura anterior, en la que existía una secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Hay que tener en cuenta, además, que este diseño institucional también podría dificultar el necesario proceso de concentración de la ayuda española en un número menor de países socios, una labor que parece más sencilla, o menos sensible, bajo una secretaría de Estado sin perfil geográfico.

Sobre esto, caben varios apuntes. En primer lugar, el recientemente nombrado Secipi, Jesús Gracia, tiene una dilatada trayectoria en asuntos de cooperación internacional, lo que hace pensar que la política de desarrollo no tiene por qué quedar enterrada bajo otras prioridades en las relaciones con América Latina. En segundo lugar, como hemos apuntado, uno de los problemas estructurales de la política española de desarrollo es la carencia de un organigrama con jerarquías claras. La dirección general de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) estaba llamada a planificar, evaluar y, en definitiva, dirigir una serie de actores de la cooperación con rangos administrativos superiores (incluyendo la propia Aecid). En el nuevo organigrama, se crea la figura de la secretaría general de Cooperación Internacional –para la que se nombra a Gonzalo Robles– que depende directamente de la Secipi y que, además, presidirá la Aecid. Así, el nuevo esquema podría ofrecer niveles delimitados en la dirección (Secipi-secretaría general-Aecid), lo que abriría una importante ventana de oportunidad para planificar efectivamente la gestión de la agencia y adaptar así la cooperación española al nuevo contexto internacional, si es que se establecen los canales necesarios para que dicha planificación permee a la Aecid como agencia gestora. En este sentido, el nombramiento de Juan López-Dóriga como director de la Aecid, quien ocupó el cargo de DGPOLDE durante la pasada legislatura, podría dotarle de una sensibilidad particular para los problemas de coordinación entre el órgano de planificación y el de gestión de la cooperación.

# El futuro de la cooperación española tras 2015

**Katty Cascante**

---

**Y**a no es factible seguir hablando de una política de ayuda en los mismos términos. La tradicional Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), financiada por los impuestos de los contribuyentes de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y transferida a los países en desarrollo no parece tener mucho más recorrido. Las distorsiones en las asignaciones, fragmentación, volatilidad y su contribución marginal a los procesos de desarrollo económico y mejora de los niveles de vida ya no legitiman su papel. El avance de la inversión privada sobre la pública promueve un mayor crecimiento económico, proporcional a la disminución financiera de la AOD.<sup>1</sup> Para 2015 se estima que alrededor de 100.000 millones de dólares fluyan del sector público (AOD) al privado (Instituciones Financieras Internacionales, IFI). Como sostenía el Informe de Desarrollo Humano de 2013, las nuevas relaciones de poder y desafíos globales como la crisis financiera, energética, alimentaria y la degradación medioambiental y climática obligan a su transformación en un marco de trabajo más representativo de la gobernanza internacional.

En este contexto se abre camino la Agenda de Desarrollo post-2015. Contemplando las limitaciones de los Objetivos de Desarrollo formulados en la

**Katty Cascante** es politóloga, especialista en relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Fundación Alternativas y en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid.

Tras un recorte del presupuesto de cooperación de más del 70 por cien desde 2011, ¿cómo hará frente España a los objetivos de desarrollo post-2015? La generación de bienes públicos globales que propugna la nueva agenda exige hacer de la AOD una política de Estado.

---

Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en 2000, los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) avanzan sobre un escenario de metas universales y ambiciosas, pero donde sigue sin haber garantías suficientes para su financiación y cumplimiento. La financiación internacional al desarrollo sigue sin tener una hoja de ruta, su naturaleza cambiante y la lentitud con la que nuevos actores entran en escena –como los países Brics o los Eagle– hacen que los desafíos hacia una mayor coherencia de políticas para el desarrollo permanezcan intactos, mientras la definición de la AOD se amplía hacia un concepto “altamente técnico y político”. Un ajuste que responde más a los problemas internos de los países de la OCDE que a las propias necesidades de desarrollo.

Es por ello que, precisamente en el entorno OCDE surge cada vez más fuerte el debate de la financiación al desarrollo con un enfoque más proactivo hacia una financiación pública internacional. Desde el Instituto de Desarrollo Overseas (ODI) y la Oficina de Financiación para el Desarrollo en el departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, se apuesta por un modelo que debe evolucionar en las siguientes direcciones:

– *Desde lo temporal a lo permanente*: si bien la AOD seguirá siendo necesaria en el futuro inmediato y, sobre todo a medida que se implementa la Agenda post-2015, es preciso cambiar el paradigma de la caridad por el de la inversión.

1. La AOD actual representa el 17 por cien de los compromisos financieros de los donantes con el desarrollo y que ascienden en la actualidad al 0,31 por cien del PIB (unos 134.000 millones de dólares).

– *De la cantidad a la calidad*: a pesar de que los recursos nacionales son la fuente más importante de financiación para el desarrollo, la “ayuda” sigue siendo valiosa por su capacidad para financiar los bienes públicos globales y las regiones con financiación insuficiente.

– *De la graduación a la gradación*: la capacidad de un país para beneficiarse de la financiación del desarrollo es inagotable, ya que a medida que el país va desarrollándose sus necesidades evolucionan.

– *De lo voluntario a lo contributivo*: países como Ruanda, por ejemplo, ya están incrementando su AOD y la cooperación Sur-Sur, dando lugar a un principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

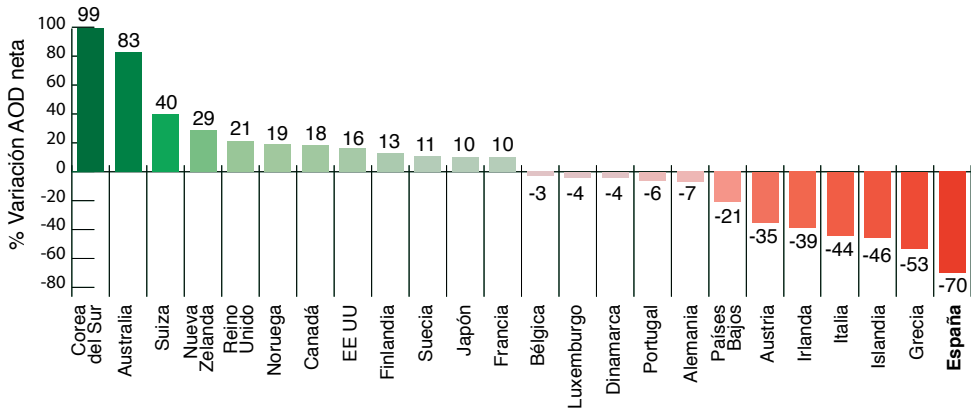
– *Desde el exterior a lo global*: en la medida en que aumentan los riesgos globales y sus costes, mayor fuerza cobra la necesidad de sustituir el concepto de “ayuda exterior” por el de “finanzas internacionales”.

Se impone, por tanto, una nueva narrativa, un cambio de paradigma donde se abandona el objetivo de reducción de la pobreza para afrontar el desafío de apoyar los bienes públicos globales. Un nuevo escenario donde el futuro papel de la AOD pasa necesariamente por articularse como un elemento más de esa financiación pública internacional. Y es bajo esta consideración, desde donde hay que analizar la política de ayuda, una política en evolución hacia la financiación pública de los bienes públicos globales (“bienes, recursos, servicios, regímenes o sistemas de reglas que son importantes desde el punto de vista del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y que presentan externalidades transfronterizas de carácter sustancial, de tal manera que solamente pueden ser producidas en cantidades suficientes mediante la cooperación y acción colectiva entre países desarrollados y países en vías de desarrollo”, según la definición del Banco Mundial). En este sentido, ¿contempla la política española de AOD elementos suficientes para este cambio de paradigma de la nueva Agenda para el Desarrollo Post-2015?

## La AOD española y los presupuestos para 2015

Con la crisis, España ha replegado su acción exterior y ha concentrado todos sus esfuerzos en los problemas internos, de índole mayoritariamente económica. Con la crisis, la vulnerabilidad ha crecido exponencialmente, y se hace muy evidente en una tasa de desempleo por encima de un 25 por cien, el pago de una deuda pública ya equiparable al PIB anual, dificultades para la obtención de créditos personales e hipotecarios, un ascendente incremento de la desigualdad, una emigración forzada hasta el punto de

### Donantes del CAD: % de variación del volumen de la AOD (2008-14)



Fuente: "La realidad de la ayuda: la ayuda oficial al desarrollo en España. ¿Cuánto? ¿Dónde? ¿Qué? ¿Quién?" Intermón Oxfam (2014).

convertirse en un país receptor neto de remesas, etcétera. La situación ha llevado a cerrarse en una sola prioridad: la necesidad de controlar el déficit. Por eso la AOD española, a pesar de alinearse con la política de ayuda de la OCDE, se desmarca de su responsabilidad. En 2014, España ha encabezado la lista de los 15 países que más han reducido su aportación. En 2015, la AOD española ascenderá al 0,17 por cien de la RNB (renta nacional bruta), por lo que todo hace indicar que seguirá en los últimos puestos entre los países que más han variado su volumen de ayuda desde 2008.

Este descenso coincide con el avance de la desigualdad dentro de sus fronteras. La crisis ha polarizado aún más la brecha entre ricos y pobres, hasta el punto de cuestionar el modelo de concertación social europeo. Es decir, ante el desafío de asumir una responsabilidad compartida con el desarrollo, España no solo deja a un lado la política de ayuda a terceros países, también relega a un segundo plano las políticas más redistributivas y equitativas dentro de su territorio.

Por eso, aunque la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) de 2015 contemple un incremento de 47 millones de euros (3,76 por cien) en el presupuesto del ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), y en concreto para la política de cooperación, una subida del 10,1 por cien, no compensa la caída libre en que se encuentra. La rebaja del presupuesto de este ministerio supera el 50 por cien desde 2011 y de confirmarse el presupuesto de 2015, el recorte de la AOD sobrepasaría ya el 71 por cien en los últimos cuatro años. Por otro lado, se consolida la tendencia

de pérdida de control del MAEC sobre estos fondos. Durante 2015, el 46 por cien de la AOD será gestionado por el MAEC –correspondiendo a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) solo un 13 por cien (169,5 millones de euros)– y más del 50 por cien estará bajo control del ministerio de Hacienda y Administración (MHA). Estos datos confirman la marginalidad del mandato que tanto el MAEC como la Aecid ostentan por ley: “La Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano sostenible” (artículo 23 de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado). Desde hace tres años, el MHA vigila tanto en términos absolutos como relativos que la cooperación no suponga un incremento de la carga fiscal del país, elevando cada vez más la condición de reembolsable de instrumentos como el Fondo para la Promoción del Desarrollo (Fonprode), hoy del 21 por cien, y ganando terreno a las donaciones, más allá del endeudamiento en los países más empobrecidos y receptores de la ayuda española.

Estos nuevos presupuestos también confirman la retirada de apoyo a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD). Para 2015, de los 526,24 millones de euros que dispondrá el MAEC para cooperación internacional, solo habrá 54 millones de euros para apoyar un trabajo que se califica como extraordinario y que ya arrastra un recorte del 82 por cien desde 2011. En 2015, se seguirá debilitando la participación de la sociedad civil en la AOD española y, en definitiva, el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político. Una visión que no permite afrontar los actuales desafíos, no solo de la globalización económica, sino de aquellos que precisamente se han dejado de lado en esta crisis financiera y sus recetas para superarla: la lucha contra la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, o hacer frente a emergencias como la provocada por el virus del ébola en África Occidental (a la que el gobierno ha aportado hasta la fecha 507.000 euros, según los datos de la ONU).

## La improvisación del discurso

¿Pero qué hay detrás de estas cifras? ¿Cuál es el discurso político que las avala? Para poder responder a esta cuestión, cabe recurrir a uno de los argumentos más referenciados del actual gobierno a la hora de justificar los recortes y legitimar las decisiones políticas. Un discurso que incluye elementos como la concentración geográfica, para mejorar la eficacia de la ayuda, hasta la mayor transparencia y rendición de cuentas, que necesaria-

mente pasa por reforzar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPpD).

La poca capacidad de las instituciones y los procedimientos para medir el impacto real de muchas de las iniciativas realizadas por la cooperación española durante la dos legislaturas de José Luis Rodríguez Zapatero, donde la cooperación tuvo un incremento espectacular, hicieron fácil tejer un argumento de despilfarro e impactos limitados. Con una calidad muy cuestionada y bajo un contexto de crisis económica, se hacía más conveniente que nunca, tal como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) había recomendado a España en varios informes, concentrar la ayuda en un número menor de países y de sectores, alegando un valor añadido mayor e impacto en las actuaciones de la AOD española. De esta forma, el IV Plan Director de la Cooperación española (2013-16) reducía la intervención a 23 países, frente a los 50 que contemplaba el plan director de 2009-12.

**Los recortes en la AOD  
no han significado ni  
mayor concentración  
geográfica ni más valor  
añadido: solo se han  
traducido en montos  
mucho más pequeños**

El esfuerzo realizado durante estos últimos tres años es complejo de confirmar. Según el registro de Iniciativa Internacional por la Transparencia Internacional (IATI), a la que se sumó España de forma voluntaria y que publica el propio MAEC en la página recién creada para mayor transparencia e información de la AOD ([www.cooperacionespanola.es](http://www.cooperacionespanola.es)), no es posible en realidad averiguar el destino final de los fondos de cooperación. Según el registro de 2014, se enviaron fondos a 102 destinos. De un total de 1.784 millones de euros, un 86 por cien (1.541 millones) no se especificaba destino concreto. En este registro solo se contempla un 14 por cien de los fondos con destino nominal a países, en concreto 90 (de entre los cuales, 58 han recibido cantidades menores a un millón y medio de euros y siete menos de 10.000 euros). Esta tendencia ya la confirmaba en 2013 el último informe sobre la AOD multilateral española elaborado por la Aecid, cuando señalaba que, a pesar de que la ayuda cayó en 2012 un 81 por cien, también significó una mayor dispersión. Mientras la contribución media en 2011 fue de 3,65 millones de euros, en 2012 descendió a 1,85 millones. Es decir, menos recursos (la caída entre 2009 y 2014 es del 99,29 por cien) para más organismos, cuestionando los

resultados de eficiencia y eficacia preconizados sobre los compromisos adquiridos. En ambos casos, no hay mayor concentración geográfica, ni siquiera existe un mayor valor añadido en las acciones, solo se ha traducido en montos mucho más pequeños. Sin embargo, sí hay mayor opacidad a la hora de averiguar el destino de los fondos de cooperación, algo que sin duda favorece la discrecionalidad a la hora de utilizar los criterios asignados para ello.

Esta discrecionalidad también parece haber afectado al funcionamiento de instituciones como la Aecid. La actual presidencia (política) de la agencia la lidera un órgano rector de 12 personas, de las que nueve (10 si se incluye al presidente) son designados por el actual gobierno, y solo dos por las organizaciones sindicales más representativas de la administración general del Estado. Esto coincide, además, con un cambio de ciclo en la planificación de la AOD. El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) elaborado para 2012, cierra un ciclo de 15 años de planificación iniciado por la ley promulgada en 1998. La nueva Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado lo elimina y da paso a la elaboración de una comunicación de la SGCID que, también con carácter de anualidad, tiene la función de “informar con agilidad y brevedad sobre las prioridades que desde esta secretaría se han impulsado y se impulsan en el año (en curso) para la puesta en práctica del IV Plan Director”. No incluye, sin embargo, las acciones de otros agentes como la Aecid, las Comunidades Autónomas u otros actores de cooperación que deberán llevar a cabo sus propias planificaciones anuales. Al margen de suponer un retroceso en materia de coordinación, también supone un mayor riesgo de sesgo informativo. Aunque la ley habilita un consejo de transparencia o una comisión de resolución encargada de velar por su cumplimiento, estos órganos dependen del gobierno, concretamente en el caso de España, del ministerio de Hacienda. Es decir, no se puede garantizar una mayor imparcialidad y, por tanto, fiabilidad a este ejercicio de mayor acceso informativo.

Tampoco puede confirmarse en materia de CPpD. La supresión en 2013 de la comisión delegada del gobierno creada en 2008 con la pretensión de ser el máximo órgano en materia de coherencia de políticas, acaba con las expectativas de un compromiso general, de una agenda propia en la administración general del Estado en materia de CPpD, de reducir la brecha entre instrumentos diseñados con los realmente implementados y la presencia de mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas acorde a la convergencia de políticas necesaria. La SGCID también asume la elaboración del

informe (ahora bianual) que años atrás elaboraba el Consejo de Cooperación y que ahora debería dictaminar. El retraso de dicho informe es ya de tres años.

Con la nueva Ley de Acción Exterior y su reciente estrategia, el gobierno consolida el cambio de ciclo. En las orientaciones principales del IV Plan Director (2013-16) se integran objetivos tan generales como fácilmente compartidos en la acción exterior del Estado. Se podría afirmar que este Plan Director potencia con eficacia la naturaleza híbrida de la AOD. Una naturaleza que integra unos intereses que la informan y otros muy distintos que la dirigen. La carga ideológica impide el consenso necesario para cumplir con el objetivo común de convertir la AOD en una política de Estado, con lo que ante el primer pulso de superposición de intereses económicos y con un Pacto de Estado contra la Pobreza moribundo, el retroceso no ha tenido mayores resistencias. Confrontar principios (de corte progresista) con intereses (de corte conservador) en vez de alinearlos hacia un mismo objetivo ha sido una gran equivocación y suficiente motivo para que el gobierno se viera legitimado a llevar a cabo todos los cambios.

En conclusión, la concentración geográfica, el cambio de ciclo en la planificación y las recientes medidas adoptadas en cuanto a la CPpD no conllevan necesariamente a una mejora en la eficacia de la AOD. Pero parte de estas decisiones sí llevan a la política española de ayuda a un mayor aislamiento, en un momento en que la nueva Agenda Internacional de Desarrollo demanda una política en evolución hacia la financiación pública de los bienes públicos globales.

## Recursos, coherencia y voluntad

Si bien no hemos profundizado en todos y cada uno de los elementos que pudieran responder a la pregunta inicial (¿contempla la política española de AOD elementos suficientes para el cambio de paradigma que implica la nueva Agenda para el Desarrollo Post-2015?), sí podemos afirmar que las últimas decisiones del gobierno no construyen la política de ayuda en esa dirección.

Los brutales recortes desde 2011, la proliferación de una mayor opacidad de la información en cuanto al destino de los fondos (no es lo mismo publicar información que esta sea suficiente y fiable), el aumento de la discrecionalidad y la politización de las instituciones, y desandar sobre la materia de CPpD no preparan a la AOD española ante los nuevos desafíos. Más al contrario. El reiterado incumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país resta credibilidad a la incipiente

Estrategia de Acción Exterior. Impulsada desde el MAEC, esta estrategia cuele la presencia empresarial española entre las prioridades de una política de AOD, y visto lo anterior, lo hará sin suficientes garantías para la persistencia de intereses de desarrollo por encima de los intereses propios y comerciales de España. Más aún viendo el énfasis que se da al impulso del sector privado para la alianza con el desarrollo, debido a la multiplicación de las necesidades de financiación causada por la crisis.

En definitiva, para que la AOD española se dirija a la construcción de bienes públicos globales con una agenda libre de sospecha, le deberían revertir todas aquellas medidas tomadas bajo los efectos de la crisis financiera en relación a las restricciones migratorias, proteccionismos agrícolas o las barreras que se mantienen ante la participación en las instituciones financieras de desarrollo hacia las economías emergentes, ya que reducen todavía más el limitado impacto de la AOD. Siendo España uno de los pocos países que en el CAD otorga un estatus legal a la CPPD, con mandato propio, debería alcanzar una mayor coherencia interna para definir con claridad los criterios de desarrollo que se desean incorporar a su agenda exterior y contar con la voluntad política de integrarlos.

# ¿Por qué la ayuda no ayuda?

Frente a idealistas y pragmáticos, los 'randomistas' quieren saber qué puede enseñarnos alguien que vive con 99 céntimos al día sobre por qué tantas ideas consideradas una panacea han fracasado.

**José Piquer**

## El fin de la pobreza

Jeffrey Sachs

Barcelona: Debate, 2005, 560 págs.

## The White Man's Burden (La carga del hombre blanco)

William Easterly

Oxford: Oxford University Press.

2007, 390 págs.

## El club de la miseria

Paul Collier

Madrid: Turner, 2008, 336 págs.

## Cuando la ayuda es el problema

Dambisa Moyo

Madrid: Gota a Gota, 2011, 288 págs.

## Repensar la pobreza

Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo

Madrid: Taurus, 2011, 376 págs.

## José Piquer

es master en Relaciones Internacionales en el IE y ayudante de investigación en la oficina en Madrid del European Council on Foreign Relations (ECFR).

Una lenta pero inexorable revolución está cambiando nuestra forma de entender la erradicación de la pobreza. En los últimos años, varios expertos han intentado explicar por qué algunos países continúan siendo tan pobres a pesar de los esfuerzos por remediarlo, qué podemos hacer al respecto y qué estrategias deberíamos desechar para siempre. Aunque disienten en muchos puntos, todos comparten la sospecha de que, por múltiples y diferentes razones, la ayuda al desarrollo no está ayudando lo que creíamos, ni mucho menos lo que nos gustaría.

Nunca antes tanta gente había escapado de la pobreza extrema en tan poco tiempo. Entre 2005-10, el

número de pobres en el mundo se redujo en 500 millones de personas. Pero, al mismo tiempo, nunca antes el papel de la ayuda había suscitado tantas dudas. Tres cuartas partes de esa reducción se atribuyen a China, a quien los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) le han importado poco y donde la ayuda apenas ha servido.

De forma simplista, coexisten tres tipos de argumentos: los idealistas, los pragmáticos y los "randomistas", un grupo que llamaremos así por la afición de sus integrantes a emplear ensayos aleatorios controlados (*Randomized Controlled Trials*, en inglés) para evaluar la efectividad de la ayuda.

La visión idealista ha estado liderada por el economista Jeffrey Sachs,



**Bono, vocalista del grupo musical U2, durante el simposio sobre seguridad alimentaria y agricultura mundial (Washington, 18 de mayo de 2012).** GETTY

adad de los ODM de las Naciones Unidas. Sachs publicó en 2005 *El fin de la pobreza* con el mensaje de que, de una vez y para siempre, era posible acabar con la pobreza mundial. Pero lo más llamativo de esta obra no fue solo eso, ni que su autor hubiera pasado, en apenas una década, de recetar terapias de choque a los antiguos países comunistas a confiar en la planificación estatal como solución a todos los problemas. No. Lo revolucionario de este superventas es que proponía una explicación sencilla y una hoja de ruta esperanzadora, y que estaba

prologado por Bono, la superestrella del grupo musical U2. El libro ofrecía un diagnóstico claro y una receta relativamente simple para un problema complejo que parecía demasiado grande para tener solución. Sachs hizo algo que pocos se habían atrevido. Poner una cifra: serían necesarios entre 135.000 y 195.000 millones de dólares anuales durante 10 años para alcanzar los ODM en 2015.

Según Sachs, los países pobres son pobres porque son pobres. Es decir, se encuentran atrapados en la pobreza. En estos países la mayoría posee muy

poco para ocuparse del futuro y tiene mucho de lo que preocuparse hoy. Para sus economías la acumulación de capital es insuficiente y las inversiones que en otros lugares tendrían efecto, aquí no hacen lo necesario, lo que les condena a una espiral perversa de la que difícilmente podrán salir sin ayuda externa. La ausencia de ahorros hace a los pobres más pobres todavía y les lleva a tener más hijos, aunque no puedan mantenerlos.

El caso paradigmático es África, cuyo empobrecimiento lacerante se ha atribuido a una geografía

adversa (Jared Diamond), a unas instituciones extractivas (Daron Acemoglu y James Robinson) y a la incidencia de enfermedades epidémicas, entre otros factores. En este contexto, solo una cantidad billonaria de ayuda podría generar el impulso necesario para sacar a decenas de millones de personas de la pobreza a través de inversiones masivas en educación, salud e infraestructuras.

Si para Sachs todo es muy “super”, los pragmáticos radicales como William Easterly (*La carga del hombre blanco*) impugnan la universalidad del diagnóstico y la grandiosidad de la receta. Los pragmáticos ven la ayuda con otros ojos porque no creen que por lo general exista esa trampa de la pobreza. Tal vez, en alguna circunstancia y para algunos países, la ayuda pueda funcionar, pero casi nunca lo hace. Su tesis es que, en el mejor de los casos, la ayuda ha sido irrelevante para el desarrollo y, en el peor, contraproducente.

Según Easterly, la razón está del lado de los “buscadores” y no de los planificadores utópicos. Estos últimos anuncian buenas intenciones, pero no motivan a nadie para llevarlas a

cabo y proponen planes de acción universales con metas grandiosas, pero imposibles de lograr; ahora sabemos que muchos ODM no se alcanzarán a tiempo, si bien la pobreza global se redujo a la mitad cinco años antes de lo previsto. Los “buscadores”, en cambio, se centran en las cosas que funcionan y reciben cierta recompensa por ello, adaptan sus ideas a las condiciones locales y reconocen las limitaciones de cualquier plan diseñado desde arriba.

En contra de los idealistas, que tienden a confiar más en el Estado, muchos pragmáticos depositan su fe en los mercados, en la iniciativa privada y en las reformas graduales. A diferencia de lo que sucede con la ayuda —ha dicho Easterly con ironía—, “no conozco a ningún economista serio que esté proponiendo un gran plan para triplicar la renta per cápita de Estados Unidos o acabar definitivamente con la pobreza del país”. Pero, ¿qué quiere decir Easterly con esto?, ¿que no vale la pena intentarlo?

Hay algo incómodo en el hecho de que el debate haya estado liderado por dos hombres blancos. Y algo políticamente incorrecto en escribir un libro pidiendo

do el final de la ayuda exterior. Por eso, si el argumento se basa en la idea de que esta ayuda lleva años empeorando las cosas y quien lo dice es una mujer africana, es previsible que capte la atención de muchos. Le ocurrió a Dambisa Moyo, una economista de Zambia formada en Oxford y Harvard cuya obra empieza denunciando que vivimos en una cultura en la que los ricos suscriben la idea de que dar limosna a los pobres es lo correcto. Porque los ODM y otras campañas nos hacen creer que eso es lo que debería hacerse.

Los pragmáticos tienen un punto de rebeldía y mucho de liberales. Son algo más que escépticos. Frente a la creencia popular, no ha habido una escasez de ayuda. En los últimos 50 años, África ha recibido más de un billón de dólares. El desafío no sería entonces aumentar la cantidad de ayuda recibida, sino lograr niveles aceptables de crecimiento económico sostenidos en el tiempo. Lidia, en definitiva, con la evidencia de que ese crecimiento tendía a desaparecer casi de forma repentina.

Para Moyo la ayuda es la “asesina silenciosa del crecimiento”, una idea que utiliza para llenar el libro con anécdotas sobre los

efectos no intencionados de esta. Por ejemplo, al inundar el mercado de mosquiteras gratuitas para prevenir la malaria se expulsa a muchos productores locales que antes vivían de producirlas y venderlas. Pero la autora abusa de este anecdotario para ilustrar que los africanos son más pobres por culpa de la ayuda, pues no sería difícil encontrar otros tantos ejemplos que apoyaran la tesis contraria. Moyo se equivoca al ver en las agencias de desarrollo y en las ONG la causa de todas las desgracias. No obstante, identifica con acierto los riesgos de un desarrollo dependiente de la ayuda: distorsiona los incentivos, distribuye los recursos de forma equivocada, facilita la corrupción y, lo más importante, a veces no ayuda a quienes pretende ayudar.

A medio camino entre el pragmatismo y el idealismo, Paul Collier, profesor de Oxford y antiguo director de investigación del Banco Mundial, escribió *El club de la miseria* para recordarnos quiénes entre los más pobres necesitan esa ayuda de forma urgente. Collier amplía el concepto de “trampa” e identifica cuatro factores que han condenado a millones de personas a vivir en con-

diciones propias de la Europa del siglo XIV: uno, la trampa del conflicto; dos, la trampa de los recursos naturales; tres, la trampa de no tener salida al mar y tener malos vecinos; y cuatro, la trampa de una gobernanza pobre en un país pequeño.

¿Qué puede hacer la ayuda en estas situaciones? La entrada de grandes cantidades de dinero sin ninguna restricción no ha sido bien gestionada en los países más pobres. Pero a pesar de la burocracia, la ayuda ha sido más exitosa que el petróleo en contribuir al crecimiento. Por desgracia, sin ningún control, esta actúa como el petróleo: acompañada de malas políticas, es ineficaz.

Recibir mucha ayuda aumenta la probabilidad de que se produzca un golpe de Estado en Estados frágiles y no puede lograr mucho si un país pobre es rico en recursos naturales, mientras que podría mejorar las infraestructuras en los países sin salida al mar. La ayuda es más efectiva a la hora de ofrecer incentivos para mejorar las políticas (condicionalidad) o para formar a los funcionarios. Por tanto, Collier parece reservarle alguna función al apoyo exterior, aunque no siempre, ni en cualquier lugar. Easterly

y Moyo estiman, por el contrario, que el desarrollo debe venir desde dentro y que lo único que estos países necesitan es libertad para decidir.

Pero, después de todo, ¿cómo saber quién está en lo cierto? Los “randomistas” como Abhijit Banerjee y Esther Duflo (*Repensar la pobreza*) opinan que muchos están equivocados no porque sean ignorantes, sino porque se hacen las preguntas equivocadas. Si los idealistas se preguntaban cómo puede acabar Occidente con la pobreza en el mundo y los pragmáticos qué puede hacer la ayuda externa por los pobres, los “randomistas” quieren saber qué puede enseñarnos alguien que vive con 99 céntimos al día sobre por qué tantas ideas que se consideraban una panacea han fracasado. Antes de prometer nada –parecen sugerir– bastaba con preguntarles.

¿Por qué en Marruecos una persona que no tiene suficiente dinero para comer se compraría un televisor? o ¿por qué los pobres dejan pasar las campañas de vacunación gratuita, pero pagan por medicinas que a menudo no necesitan? Su enfoque ha revolucionado la disciplina. La ayuda no tiene el

efecto que debería por algún fallo de diseño y por las “tres íes” que afectan a la industria del desarrollo: ideología, ignorancia e inercia. Pero mediante los ensayos aleatorios controlados los “randomistas” evalúan los efectos y la eficacia de diferentes microintervenciones en grupos comparables. Con un método de prueba y error han identificado solucio-

nes efectivas para lograr, por ejemplo, que los vales escolares funcionen bien o que las enfermeras acudan a la clínica donde trabajan. Como toda revolución, la propuesta de los “randomistas” también tiene sus riesgos y el mayor de ellos ha sido ponerse de moda.

Entre el idealismo de Sachs, el escepticismo de Moyo y el histrionismo de Easterly, tal vez algo de

Collier y mucho de Banerjee y Duflo sea una combinación adecuada para no perder la esperanza. Más humildad, más diversidad de políticas, experimentación y menos estrellas de rock. Mientras tanto, deberíamos aprender de una vez que África no es un país. Hasta entonces, lo mejor que podemos hacer es reconocer la estupidez de asumir que sabemos demasiado.

# Visita [politicaexterior.com](http://politicaexterior.com)

## Más información y análisis al día

## El rigor de siempre



**ESTUDIOS DE  
POLÍTICA EXTERIOR**  
A usted le interesa qué pasa en el mundo. Nosotros le proporcionamos el cómo y el porqué

Quiénes somos | Contacto

Buscar...  

Acceso | Registro

PORTADA ACTUALIDAD ▼ POLÍTICA EXTERIOR ECONOMÍA EXTERIOR AFKAR / IDEAS INFORME SEMANAL LIBROS SUSCRIPCIONES     

Portada



**"FRANQUICIAS POLÍTICAS" EN LA DEMOCRACIA DELEGATIVA**

JAPÓN, MÁS ALLÁ DEL MANGA

> DOS DECISIONES HISTÓRICAS DE LA CORTE SUPREMA

NO UN MODELO, NI DOS, SINO UN CALEIDOSCOPIO



**POLITICA EXTERIOR**

**¿Por qué la infancia?**  
Cooperación y liderazgo político para el futuro  
Javier Marín / Gonzalo Fariña  
En colaboración con UNICEF

01 / JUL / 2015

**Antiamericanismo 'made in Spain'**

José Ignacio Torreblanca considera que España se ha convertido en el amigo invisible de Estados Unidos: un aliado estratégico de...

Leer más  (0)

21 / JUN / 2015

**#EcoExt73: La India de Modi en el siglo XXI**

India: un nuevo primer ministro; el primero nacido después de la independencia, en 1950. Familia pobre. La pobreza como primera f...

Leer más  (0)

30 / JUN / 2015

**La sociedad iraní quiere firmar el acuerdo nuclear**

Todas las partes en la mesa de negociaciones insisten en que se mantenga el plazo formal para la firma del acuerdo en una carrera...

Leer más  (0)



**LATINOAMÉRICA ANÁLISIS >**

CON **FLACSO** ECUADOR

¿Te interesa qué pasa en el mundo? Te lo contamos con nuevas herramientas. Actualidad, reseñas, multimedia. Para no perder detalle de los asuntos globales.

# politicaexterior.com