

# **LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015: ¿MÁS DE LO MISMO O EL PRINCIPIO DE LA TRANSICIÓN?**





Labyrinth, Photo by Lars Hammar from flickr

## CONSEJO EDITORIAL

José Ángel Moreno - Coordinador  
 Luis Enrique Alonso  
 María Eugenia Callejón  
 Marta de la Cuesta  
 José Manuel García de la Cruz  
 Carmen Valor

Edición a cargo de:

**Pablo J. Martínez Osés** (Plataforma 2015 y más)

Maquetación: Eduardo José Villalobos Galindo

## COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

Pablo J. Martínez Osés (Plataforma 2015 y más)  
 Jens Martens (Director Ejecutivo del Global Policy Forum)  
 Ignacio Martínez (Plataforma 2015 y más)  
 Diane Elson y Radhika Balakrishnan (Center for Women's Global Leadership)  
 Joaquín Nieto (Director de la Oficina de la OIT para España)  
 José Antonio Alonso (Universidad Complutense de Madrid y miembro del Patronato de Economistas sin Fronteras)

## ÍNDICE

4	<b>PRESENTACIÓN: EL DEBATE ESTÁ SERVIDO</b>
6	<b>HACIA UN MARCO DE OBJETIVOS UNIVERSALES DE SOSTENIBILIDAD COMO PARTE DE UNA AGENDA POST-2015</b>
12	<b>VISIONES DEL DESARROLLO EN LA AGENDA POST-2015</b>
18	<b>LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015 Y LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA JUSTICIA SOCIAL</b>
24	<b>TRABAJO DECENTE Y PROTECCIÓN SOCIAL EN LA AGENDA POST-2015</b>
29	<b>ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA AGENDA POST-2015</b>
35	<b>UN ÍNDICE DE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO (ICPD) COMO AGENDA POST-2015</b>
42	<b>EL LIBRO RECOMENDADO</b>



Gracias a las aportaciones periódicas de nuestros socios podemos planificar y realizar proyectos de larga duración, sin depender de subvenciones.

Si deseas hacerte socio de Economistas sin Fronteras y colaborar de forma periódica con nosotros cumplimenta el formulario disponible en nuestra web.

[www.ecosfron.org](http://www.ecosfron.org)

O en el teléfono

**91 398 97 26**

La ley 49/2002 de 23 de diciembre (BOE 24/12/2002) de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, establece un trato fiscal más favorable para las donaciones realizadas por personas físicas, obteniendo una deducción a la cuota de IRPF.

## EL DEBATE ESTÁ SERVIDO

Pablo J. Martínez Osés (Plataforma 2015 y más)

Mayor oportunidad es imposible. La salida de este nuevo dossier de Economistas Sin Fronteras está prevista para los días de septiembre en que todos los jefes de Estado y de Gobierno del mundo, reunidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, escucharán el esperadísimo informe del Secretario General sobre el proceso de construcción de la nueva Agenda de Desarrollo Post-2015, cuya pretensión es constituir, en forma de acuerdo intergubernamental global, un compromiso compartido para atender los principales desafíos en los próximos años.

En efecto, aunque el plazo fijado para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio es el año 2015, desde hace tres años la pesada maquinaria de la ONU se puso en marcha para configurar la nueva Agenda de Desarrollo Post-2015. A iniciativa del propio sistema de las Naciones Unidas, durante el año 2012 se pusieron en marcha numerosos procesos, consultas, convocatorias e invitaciones con la pretensión de generar un debate global sobre el contenido, la forma y el alcance que debe tener la nueva agenda. Ahora el Secretario General tiene en sus manos varios informes y miles de aportaciones que nadie sabe cómo acabarán por confluir en una agenda compartida. Por eso, está previsto que ahora enmarque parte de los asuntos fundamentales -o lo que es lo mismo, señale implícitamente los límites del alcance de la nueva agenda- y defina los elementos esenciales del proceso que con dos años por delante debe establecer el contenido de la nueva agenda.

El propósito de este dossier “a mitad del camino” es doble: por un lado, dar a conocer, con diferentes acentos y perspectivas, el conjunto de reflexiones que se están produciendo en torno a la configuración de la nueva agenda que suelen ser observadas “de lejos” por la mayoría de la gente; y por otro lado, generar argumentos favorables a la incorporación de ciertas cuestiones en el corazón de la nueva agenda. A partir de ahora comienza el diálogo intergubernamental, por lo que una ciudadanía con más conocimiento y con capacidad de reclamar enfoques, visiones y propuestas concretas es fundamental para presionar a los gobiernos hacia acuerdos más ambiciosos.

La ambición de la nueva agenda es una cuestión recurrente en el debate. Si debe ser más integral y holística o si debe fijarse sólo algunas metas focalizadas más accesibles. Si puede aspirar a ser una agenda claramente transformadora o debe apuntarse a un acuerdo de mínimos para mantener la sensibilidad ante las urgencias más dramáticas. Me gusta decir que entre *lo real* y *lo posible*, siempre está lo mismo: la gente que convierte lo imposible en realidad. En definitiva, se trata de saber si de este esfuerzo de negociación puede esperarse la ansiada “transición” hacia nuevas formas de hacer políticas de desarrollo que modifiquen en profundidad los aspectos más absurdos y contradictorios del actual modelo, que consintió la pobreza de la mitad de la gente, exacerbó la desigualdad, amenazó a las generaciones futuras por agotamiento de los recursos naturales y priorizó sobre cualquier consideración el culto a la ganancia monetaria individual. O si, por el contrario, será agua de borrajas en forma de declaraciones altisonantes y campañas de reputación, para seguir con más de lo mismo.

Todos los artículos de este dossier pueden dialogar entre sí. En cierto modo, todos ellos incorporan, más o menos explícitamente, valoraciones sobre la magnitud de los retos a enfrentar y sobre la experiencia del período transcurrido junto a los ODM. Todos ellos también incorporan, más o menos detalladamente, qué visiones y principios deben regir la nueva agenda. Y por último, lo que incorporan todos ellos, sin lugar a dudas, son algunas de las cuestiones que consideran fundamentales que formen parte de la nueva agenda.

En la primera colaboración, Jens Martens desarrolla un completo compendio de principios, valores y objetivos que deben hacer de la nueva agenda un programa de transformación estructural orientado fundamentalmente a superar los obstáculos y las barreras estructurales que impiden avanzar en materia de sostenibilidad ambiental y justicia social. El propósito de incorporar radicalmente las exigencias de sostenibilidad en la agenda encuentra cobijo en la propuesta que se atreve a nombrar al nuevo acuerdo como los Objetivos Universales de Sostenibilidad. Es una propuesta trabajada en el marco de las redes globales de sociedad civil.

Atendiendo a uno de los informes del proceso formal que ha sido entregado al Secretario General y publicado el pasado mes de mayo, elaborado por el Grupo de Alto Nivel de Personas Prominentes, Nacho Martínez analiza el contenido del mismo atendiendo a la histórica disputa por las visiones de desarrollo. Para ello, analiza los desbalances que el informe presenta respecto de las tres dimensiones que debía abordar el encargo: la desigualdad, la sostenibilidad y el crecimiento.

Las profesoras Diane Elson y Radhika Balakrishnan reflexionan sobre la necesidad de incorporar un enfoque basado en los derechos humanos en el corazón de la nueva agenda, a partir de un análisis sobre aciertos y deficiencias de los ODM y sobre los cambios operados en el sistema internacional en los últimos años. Realizan sugerencias fundamentales para la plena incorporación de la equidad de género en la nueva agenda, precisamente como realización de los derechos de las mujeres.

Desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo, Joaquín Nieto apuntala la necesidad de incorporar tres objetivos en la nueva agenda. Un piso de protección social universal, compromisos en materia de empleo digno y la ecologización de la economía constituyen desafíos que no pueden esperar más tiempo.

El profesor José Antonio Alonso resume en su artículo las principales cuestiones abordadas en una obra colectiva que ha dirigido por encargo del Gobierno español para contribuir al debate en nuestro país y, en último término, para fijar la posición del Gobierno en las negociaciones sobre la nueva agenda de comienzo inminente. De forma sintética y sugerente, expone las dimensiones a las que debe atender la nueva agenda, varias consideraciones sobre mediciones, participación y rendición de cuentas, para resumir en cuatro desafíos principales lo que debe constituir el foco de la misma.

En el último de los artículos, realizo una breve síntesis sobre el enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo y sobre la pertinencia de incorporar el mismo en la Agenda Post-2015.

Por último, hemos seleccionado la publicación en castellano de un texto que recoge las reflexiones y conclusiones que tres eminentes profesores, Stiglitz, Sen y Fitoussi, realizaron junto con un equipo de eminentes expertos acerca de las mediciones del bienestar y el progreso social. Mediante una argumentada y rigurosa crítica a la insuficiencia del PIB

para dar cuenta del bienestar, el texto sugiere correcciones, alternativas y complementos para avanzar hacia una estadística del bienestar. El desafío es pertinente porque los acuerdos y las políticas para llevarlos a cabo están ineludiblemente limitados por la forma de representación que de los mismos nos hagamos. La Agenda Post-2015 debe liberarse de la dictadura del PIB para poder ser realmente la agenda de desarrollo que el mundo demanda y necesita.

Nada más me queda que invitar a la lectura atenta y al diálogo sin pausa. Agradecer calurosamente a todas las personas que han colaborado amablemente con sus escritos para la elaboración de esta publicación. Invitarles también a agradecer, como yo hago, a Economistas Sin Fronteras su compromiso con la información crítica, el debate y la participación, de lo que es buena muestra esta colección de dossiers. Esperemos que este número esté a la altura.

# HACIA UN MARCO DE OBJETIVOS UNIVERSALES DE SOSTENIBILIDAD COMO PARTE DE UNA AGENDA POST-2015<sup>1</sup>

Jens Martens<sup>2</sup> (Director Ejecutivo del Global Policy Forum)

El actual marco de desarrollo internacional centrado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las estrategias emanadas de él no han proporcionado las respuestas adecuadas a los problemas globales, como la aceleración del cambio climático, la creciente brecha entre ricos y pobres, la financiarización de la economía mundial o la falta de respeto a los derechos humanos.

Ante estos problemas, necesitamos cambios en el sistema económico y social. Una agenda de desarrollo sólo centrada en los países pobres y no en los ricos es inadecuada.

Esto no significa que dicha agenda deba prescribir objetivos, responsabilidades y recetas políticas idénticas de arriba a abajo, siguiendo un patrón de talla única. El Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre las Perspectivas de Desarrollo Global pide una agenda de desarrollo basada en principios comunes, teniendo en cuenta las diferencias de los países en función de su desempeño económico, necesidades sociales y responsabilidades ecológicas. De igual manera, la agenda debe contener un catálogo diferenciado de compromisos políticos. Integrados entre los principios generales y las medidas de implementación política, los Objetivos Universales de Sostenibilidad deberían ser uno de los elementos esenciales de la Agenda Post-2015.

Los debates sobre cualquier Agenda Post-2015 deben atender a los obstáculos estructurales y a las barreras políticas que han impedido la realización de los ODM. Sin una honesta evaluación de estos obstáculos y barreras, cualquier conjunto de objetivos de desarrollo que se quiera llamar “nuevo” quedará en papel mojado.

1 Texto original en inglés, traducción de Pablo Martínez y Freest Saralegui.

2 Jens Martens es Director Ejecutivo del Global Policy Forum y Coordinador del Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre las Perspectivas de Desarrollo Global ([www.reflectiongroup.org](http://www.reflectiongroup.org)). Este texto es una versión resumida del documento de debate preparado por los miembros del Grupo de Reflexión en marzo de 2013. Es parte de una serie de documentos sobre los asuntos clave relacionados con la agenda post-2015.

## Principios básicos de la Agenda Post-2015

Es necesario que la Agenda Post-2015 esté basada en principios y valores compartidos. No hace falta inventárselos o acordarlos a través de procesos tediosos de negociación. En los tratados internacionales, las declaraciones y resoluciones políticas, sobre todo la Declaración de Río de 1992 y la Declaración del Milenio de 2000, los gobiernos han acordado principios fundamentales que son cruciales para las relaciones nacionales e internacionales. Los siguientes ocho principios pueden servir como base normativa para la futura agenda de desarrollo:

### 1. Principio de solidaridad

En este concepto es central la igualdad de las personas y sus responsabilidades compartidas por un bien común. En la noción de solidaridad, la asistencia no es un acto de caridad, sino un derecho de todas las mujeres, hombres, niños y niñas.

### 2. Principio de no dañar

Originalmente se trata de un principio clave de la ética médica, reflejado en el Juramento Hipocrático “*abstenerse de hacer daño*”, que se ha convertido en relevante para otras aéreas. En esencia, el compromiso de implementar políticas de forma que no dañen a las personas ni a la naturaleza debería ser considerado como un principio en todas las políticas y a todos los niveles.

### 3. Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas

La Declaración de Río de 1992 establece: “*A la vista de las diferentes contribuciones a la degradación ambiental global, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas*”<sup>3</sup>. El principio se aplica en todos los niveles, regional, subnacional, local, etc...: quienes pueden soportar más cargas deben contribuir más al bienestar de sus comunidades, sea por medio de impuestos progresivos o a través de medidas prácticas.

### 4. Principio “quien contamina paga”

El mensaje de este principio es que los costos de

3 Asamblea General de ONU (1992): Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo, Nueva York (UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I)), Principio 7.

la contaminación tienen que ser sufragados por aquellos que la causan. Mientras que este principio es ampliamente conocido en la ley ambiental internacional, debería ser aplicado además en otras áreas. En el contexto de la reciente crisis financiera, muchos requieren que sean los “contaminadores” -esto es, los bancos y la industria financiera- quienes carguen con los costos de la crisis.

### 5. Principio de precaución

Ante la ausencia de consenso científico sobre los impactos que tiene una acción o una política sobre las personas o la naturaleza, son los proponentes de dicha acción o política los encargados de probar que no es dañina

### 6. Principio de subsidiariedad

Las decisiones políticas siempre deben tomarse en el nivel administrativo y político más bajo posible, y por lo tanto lo más cerca de las preocupaciones ciudadanas como sea posible. Esta idea es un elemento básico del federalismo y uno de los principios centrales en los tratados de la Unión Europea. Pero las poblaciones indígenas también consideran este principio como una herramienta esencial para preservar sus identidades, diversidad y culturas.

### 7. Principio de consentimiento libre, previo e informado

De acuerdo con este principio, las comunidades tienen el derecho de dar o retirar su consentimiento a proyectos y acciones propuestas por gobiernos o corporaciones que puedan afectar a sus medios de subsistencia y a las tierras que habitualmente poseen, ocupan o usan.

### 8. Principio de solución pacífica de controversias

Éste es un elemento central de la Carta de Naciones Unidas, que dice en su artículo 2.3:

*“Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”.*

En la Declaración de Manila de 1982, los gobiernos ratificaron que la solución pacífica de las controversias debería representar una de las preocupaciones centrales para los estados y para NNUU<sup>4</sup>.

Estos ocho principios pueden proveer las piedras

angulares de un marco de derechos sostenibles universales. Están interconectados y no deben aplicarse aisladamente. Además de estos principios, hay un número de valores fundamentales que son igualmente importantes en las relaciones internacionales y en el desarrollo de las sociedades. En la Declaración del Milenio, los gobiernos se comprometieron a los siguientes valores y principios:

### Libertad

Hombres, mujeres y niños y niñas tienen el derecho a vivir sus vidas en dignidad, libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La gobernanza democrática y participativa basada en la voluntad de la gente es la mejor forma de asegurar estos derechos. Pero también hay límites a la libertad -cuando la libertad de nuestros semejantes se ve afectada. *“La libertad es siempre la libertad de los disidentes”* (Rosa Luxemburgo). Y la libertad tiene sus límites en el principio de no dañar.

### Igualdad

La oportunidad de participar en el desarrollo y beneficiarse de él no puede negarse a ningún individuo, nación o grupo. La igualdad de derechos para hombres y mujeres debe estar asegurada. La igualdad también incluye el concepto de justicia intergeneracional -esto es, el reconocimiento de que la generación presente solo satisfará sus necesidades de forma que no comprometa la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas.

### Diversidad

Los seres humanos deben respetarse unos a otros, en toda su diversidad de credo, lengua, apariencia, orientación sexual y género. Las diferencias en y entre las sociedades no deberían temerse ni reprimirse, sino fomentarse como un bien preciado de la humanidad. Una cultura de paz y diálogo en mutuo aprendizaje debería ser promovida activamente.

### Respeto por la naturaleza

Las conductas deben ser respetuosas hacia todas las especies vivas. Esto es aplicable también al uso de los recursos naturales y los ecosistemas en su conjunto. Pero el respeto a la naturaleza significa mucho más que gestionar racionalmente el medioambiente humano: significa que todas las especies vivas tienen derechos intrínsecos. No deberían ser tratados como objetos, sino como sujetos cuyo valor va más allá del de uso e intercambio. Esta comprensión de la naturaleza como un sistema vivo está reflejado

4 Asamblea General de Naciones Unidas (1982): Declaración de Manila sobre la solución pacífica de las controversias, Nueva York (UN Doc. A/RES/37/10).

en los sistemas de pensamiento y creencias de los pueblos indígenas, por ejemplo, en el concepto del *Buen Vivir*.

Los gobiernos generalmente han dado su aprobación a estos principios y valores. Sin embargo, no es suficiente. Necesitan ser traducidos a derechos y deberes consagrados legalmente. Aquí, el sistema universal de los derechos humanos juega un papel clave. El sistema de los derechos humanos provee principios clave, como la realización progresiva de los derechos humanos, el uso máximo de los recursos disponibles, la no regresión y las obligaciones extraterritoriales.

Mientras los estándares del sistema internacional de derechos humanos y el Estado de Derecho son aceptados generalmente y la mayoría de los países del mundo los han ratificado, hay una enorme brecha en su implementación, indicando que no es suficiente con la traducción de los principios fundamentales a los derechos y deberes acordados internacionalmente. El siguiente paso tiene que ser formular objetivos políticos y estrategias para implementar estos derechos.

Sin embargo, el desarrollo y la implementación de tales objetivos y estrategias políticas deben superar los obstáculos estructurales y las barreras políticas que han impedido la realización de muchos objetivos de desarrollo hasta ahora.

### Superando obstáculos y barreras: hacia un programa de transformación estructural

A pesar de los fuertes compromisos para alcanzar los objetivos de desarrollo internacional, las regulaciones y políticas comerciales, de inversión y monetarias a menudo han aumentado la pobreza y las desigualdades. La obsesión con el crecimiento, respaldado por el régimen económico dominante, proporciona el impulso para explotar la naturaleza, depender de los combustibles fósiles y agotar la biodiversidad minando la provisión de servicios esenciales.

Los países compiten en una carrera sin fin, ofreciendo bajos impuestos y abaratando el empleo para atraer las inversiones. Los paraísos fiscales permiten evadir impuestos; las inversiones y los acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales, así como el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), han minado los estándares en materia de

derechos humanos, medioambiente y desarrollo social y han reducido el espacio político de los gobiernos.

Estas políticas han reforzado el poder de los inversores y de las grandes corporaciones mediante la desregulación, la liberalización comercial y financiera y la reducción de impuestos y exenciones fiscales y han debilitado el rol del Estado y su capacidad para promover los derechos humanos y la sostenibilidad.

Las políticas económicas a menudo contradicen los compromisos asumidos con los derechos humanos y la sostenibilidad, en la medida en que dichas políticas y las instituciones nacionales e internacionales relacionadas con ellas ocupan el más alto escalafón del dominio de los gobiernos. Estas instituciones han confiado demasiado en que los mercados asignarían los limitados recursos de las sociedades y distribuirían sus riquezas, apostando por el crecimiento del PIB como medida del bienestar. Los resultados son: apropiación de tierras sin tregua; explotación de los mares y otros recursos naturales, particularmente en el Sur global; aumento de la concentración de unas pocas y grandes corporaciones transnacionales, especialmente en el sector de la alimentación y farmacéutico; y precarización del trabajo.

Ningún otro sector en la sociedad ha ganado más derechos a nivel global y local que las grandes empresas, ya sean nacionales o transnacionales. A excepción de tímidos intentos de autorregulaciones voluntarias y la responsabilidad social corporativa (RSC), la concentración y el ejercicio de poder de las corporaciones juega un papel perjudicial en muchas partes de nuestro mundo.

Durante demasiado tiempo, las políticas económicas han sido elaboradas por grupos de interés que han delineado políticas “sin alternativas”. La Agenda Post-2015 debería dar lugar a transformaciones estructurales, en lugar de estar liderada por actores cuya influencia nos ha llevado por caminos que son insostenibles.

Las necesarias transformaciones estructurales tienen que responder, entre otras cosas, a establecer la cuota de responsabilidad que un país tiene en la sobreexplotación de recursos naturales y de daños al ecosistema global en todo mundo, por ejemplo, en la excesiva emisión de gases de efecto invernadero. De acuerdo con el principio de quien contamina paga, se podrían sentar las bases de un sistema de reparto equitativo de la carga, basado en la igualdad de derechos de emisión y de usuarios (tomando en

cuenta la responsabilidad histórica de las sociedades) y justificar la compensación obligatoria.

La realización de los objetivos universales de sostenibilidad requiere algo más que dinero. Es el marco regulador e institucional a nivel nacional e internacional el que cuenta. Por ejemplo, puede acelerar o prevenir procesos de empobrecimiento, influir en los patrones de consumo y de producción y promover o ahogar procesos de democratización.

### Un sistema integrado de objetivos universales de sostenibilidad

La formulación de los objetivos universales de sostenibilidad debería partir de un balance crítico de las fortalezas y debilidades de los ODM y responder a los obstáculos y barreras mencionados más arriba. Esto aseguraría que los Objetivos Universales de Sostenibilidad comprenden un enfoque holístico de desarrollo y reflejan el alcance de la Declaración del Milenio; son universalmente válidos, es decir, para todos los países del mundo (y no sólo para los “países en desarrollo”); se consideran las diferencias regionales, nacionales y subnacionales; no caen en visiones reduccionistas de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales; atienden a los límites planetarios; y definen resultados deseados, recursos (financieros) necesarios y fórmulas para compartir responsabilidades y derechos de uso. La formulación de los objetivos universales debería basarse en indicadores significativos de disparidades socioeconómicas, usando mediciones alternativas de bienestar y de progreso más allá del PIB.

Los objetivos no deberían ser formulados de forma tan vaga que no puedan derivarse de ellos derechos, obligaciones o instrucciones políticas, pero tampoco deberían ser tan prescriptivos que restrinjan el espacio político democrático de las sociedades de tomar decisiones soberanas sobre sus caminos de desarrollo.

#### Dimensiones de los Objetivos Universales de Sostenibilidad:

- Dignidad y derechos humanos para todas las personas.
- Equidad, igualdad y justicia.
- Respeto por la naturaleza y los límites planetarios.

- Paz mediante el desarme, la desmilitarización y la resolución no violenta de conflictos.
- Sistemas económicos y financieros justos.
- Estructuras de toma de decisión democráticas y participativas.

Estas seis dimensiones no deben tomarse aisladamente una de otras. Se solapan y son parcialmente interdependientes.

#### Objetivos y límites absolutos

Los derechos y obligaciones codificados internacionalmente y los límites ecológicos son, por su propia esencia, objetivos absolutos, universalmente válidos e inaplazables. Se aplican a todas las personas, no sólo a una parte de la población mundial. Para alcanzarlos es preciso abordar y superar los obstáculos y barreras estructurales. Así, por ejemplo, el derecho a la alimentación implica que cualquier persona en el mundo pueda disponer de lo suficiente para comer, y no es aceptable conformarse con reducir una proporción de la gente que sufre por hambre para cierto año o ignorar los impactos del sector financiero sobre los precios de los alimentos.

De forma similar, la ciencia define que la concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera terrestre no debe sobrepasar las 350 ppm (partículas por millón). En cuanto a la dimensión de “paz”, la eliminación de todas las armas atómicas, biológicas y químicas es otro objetivo absoluto.

#### Metas diferenciadas

Para la consecución de los objetivos absolutos, deberían definirse metas diferenciadas a nivel regional, nacional y local mediante procesos de decisión democráticos. Deberían priorizarse aquellos grupos específicos que enfrentan desigualdades cruzadas por causa de género, edad, clase, etnia, orientación sexual, discapacidades, etc. De esta manera, se tomarían en cuenta los diferentes contextos socioeconómicos y las situaciones sociales específicas de cada país. Tales metas deberían también ser definidas de forma similar a nivel global en relación a los bienes comunes.

Todas estas metas diferenciadas deberían respetar los principios de los derechos humanos de realización progresiva y de no regresión. Esto significa

que, en lugar de fijar una fecha en la que deban alcanzarse los objetivos, las variables sean el grado y la velocidad de progreso respecto de los objetivos absolutos. Más que definir nuevos “Objetivos 2015” a los que referirse posteriormente como “Objetivos 2030” u “Objetivos 2050”, los gobiernos deben comprometerse a progresar continuamente, definiendo objetivos para un corto período, de, por ejemplo, cinco años. Puede llevarse a cabo en el marco de un “procedimiento de compromiso y revisión”, en el que los Estados se comprometan a nivel nacional a alcanzar las metas específicas en un periodo de cinco años y, posteriormente, sean monitoreados y evaluados de forma independiente.

Cualquier proceso de revisión en Naciones Unidas debería atender no sólo al desempeño nacional, sino también a los obstáculos globales, p.ej., aquellos planteados por el régimen de derecho a la propiedad intelectual en la consecución del objetivo de acceso universal a las medicinas.

### Indicadores significativos

La experiencia con los ODM ha ilustrado lo importante que es la elección de indicadores significativos y los valores elegidos como umbral o límite. Por ejemplo, el umbral de “un dólar diario” no es una medida precisa del verdadero estado de la pobreza en un país. Esto también sucede con el uso exclusivo de valores medios nacionales. La selección de indicadores adecuados será crucial para un sistema de Objetivos Universales de Sostenibilidad, y deberán elegirse teniendo en cuenta su aplicabilidad universal.

Los indicadores y el acceso público a los datos influyen en la conformación de las prioridades políticas, en la distribución presupuestaria y en responsabilizar a las autoridades; la recolección de datos y su difusión son, por sí mismos, una expresión de compromiso político con la transformación.

Deben diseñarse indicadores de distribución y desigualdad que, como un hilo conductor, recorran todo el sistema de objetivos. El coeficiente de Gini y el Índice de Equidad de Género desarrollado por Social Watch podrían ser indicadores posibles para el objetivo de la segunda dimensión (promover la equidad y la justicia). Además, los indicadores deberían desagregarse de acuerdo al ingreso o la riqueza y al género.

### Revisión periódica universal de la sostenibilidad

Un sistema integrado de Objetivos Universales de Sostenibilidad no se limita a metas e indicadores. Su eficacia política también incluye mecanismos de seguimiento del progreso o del retroceso mostrado en alcanzar los objetivos. Aquí, el mecanismo de seguimiento que ya existe en forma de Revisión Periódica Universal (UPR, por sus siglas en inglés) en el campo de los derechos humanos podría servir como modelo. El Grupo de Reflexión recomienda un UPR ampliado sobre sostenibilidad, complementario al existente, que acompañe todas las dimensiones de los Objetivos Universales de Sostenibilidad.

Su modus operandi sigue el mecanismo IBSA<sup>5</sup>, que comprende cuatro pasos para comprobar si un país está cumpliendo con su obligación para con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Primero, se definen los indicadores para la evaluación del progreso. En un segundo momento, el país define puntos de referencia que deben ser alcanzados en un período prescrito. El tercer paso comprende el alcance, que es una revisión en el nivel de NNUU sobre si los objetivos se han establecido de forma razonable o si son demasiado altos o demasiado bajos. El último paso es una evaluación del cumplimiento de los objetivos. Después, el ciclo vuelve a comenzar.

El procedimiento de evaluación se basará en información provista tanto por gobiernos como por la sociedad civil y otras fuentes independientes. Una revisión de este tipo ofrece una “comprobación de la coherencia” que cubre todas las políticas de un país y pondría a prueba su cumplimiento con los principios universales de sostenibilidad y con los derechos humanos, así como con las obligaciones extraterritoriales de la comunidad internacional. El Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible establecido por los gobiernos en Río 2012 podría ser el espacio apropiado para implementar el UPR, convirtiéndose con ello en un espacio significativo.

### Hacia la Cumbre 2015

El marco propuesto de Objetivos Universales de Sostenibilidad como parte de una Agenda Post-2015 es integral. Algunos han alertado sobre el peligro de sobrecargar la Agenda Post-2015 y están pidiendo

5 IBSA, siglas en inglés de Indicadores, Puntos de Referencia, Alcance y Evaluación.

un enfoque limitado sobre la erradicación de la pobreza y el desarrollo social en los países del Sur, lo que supone de facto la continuidad del actual enfoque de los ODM.

Sin embargo, un enfoque reduccionista de este tipo significaría trabajar como hasta el momento y mantener los mismos patrones para hacer frente a los problemas sector por sector, lo que ha impedido hasta ahora solucionar los problemas globales. Éste sería el camino equivocado a seguir y no haría justicia a las “crisis múltiples” y a sus interdependencias.

Si el compromiso es con una agenda de desarrollo integral, que es lo que la ONU y los gobiernos, así como las organizaciones de la sociedad civil, han resaltado una y otra vez, esto tiene que reflejarse en los procesos de discusión y de negociación que tendrán lugar hasta el año 2015.

# VISIONES DEL DESARROLLO EN LA AGENDA POST-2015

Ignacio Martínez (Plataforma 2015 y más)

## Introducción: la importancia del concepto de desarrollo para la Agenda Post-2015

Desde que se iniciaran los estudios del desarrollo, a mediados del pasado siglo, la noción de “desarrollo” ha sido una idea en disputa, resultado del debate académico informado por diferentes disciplinas de las ciencias sociales (fundamentalmente, de la economía) y distintas escuelas de pensamiento dentro de éstas. Esta disputa se ha reflejado en la arena política y social, influyendo de manera notable en el diseño y en la implementación de políticas de desarrollo, tanto de organismos multilaterales como de gobiernos nacionales.

El momento actual es testigo de una intensificación y renovación del debate sobre el desarrollo como resultado de diversos procesos que confluyen: el recrudecimiento de la crisis financiera y económica global (con la consiguiente apuesta por políticas de control del déficit y una marcada orientación al pago de la deuda); los cambios en la configuración del poder, que rompen con las clásicas clasificaciones dicotómicas Norte-Sur y mundo desarrollado-subdesarrollado sobre las que se ha construido buena parte de la doctrina sobre desarrollo<sup>1</sup>; la creciente interdependencia entre dinámicas, políticas, actores y territorios en la configuración de los denominados problemas del desarrollo; o el cada vez más evidente cuestionamiento de la propia noción de desarrollo como idea universal y expresión de la modernidad<sup>2</sup>.

Todo ello en un momento en el que se aborda la tarea clave de configurar la agenda internacional de desarrollo, la denominada Agenda Post-2015, que reemplazará a la anterior agenda convocada en torno a los ODM y que constituirá el marco normativo de la «alianza mundial» en su esfuerzo en torno a la materialización de la idea de desarrollo. Un momen-

to, además, caracterizado por una tensión generada por la mirada a corto plazo en el contexto de crisis (que otorga prioridad a la recuperación de la senda del crecimiento económico) frente a una mirada de mayor alcance y complejidad, preocupada por la gobernanza global y las consecuencias sociales y ambientales del actual orden internacional.

La aproximación al desarrollo que finalmente asuma la agenda determinará, como es lógico, el alcance de los compromisos y el contenido de las políticas para el desarrollo en los próximos lustros. Por lo tanto, la configuración del principio normativo del desarrollo que se sitúe en el centro de esta agenda debe ser resultado de un proceso histórico y de reconocimiento de las lecciones ofrecidas por los estudios del desarrollo, al tiempo que alejado de las “urgencias” generadas por el contexto de crisis y la necesidad, en este contexto, de prescribir políticas cortoplacistas orientadas al crecimiento económico que arrinconen otras dimensiones de enorme relevancia para la noción de desarrollo.

El presente artículo trata de apuntar algunas de las visiones sobre el desarrollo que entran en disputa en el momento de construcción de esta agenda y, de manera sucinta, señalar algunos desafíos que pueden ser tomados en cuenta en la configuración de la futura agenda de desarrollo. Este ejercicio se realiza a través del análisis del Informe elaborado por el High-Level Panel nombrado por el Secretario General de Naciones Unidas para asesorar en el proceso de construcción de la agenda<sup>3</sup>. El Informe, titulado *Una nueva alianza mundial*<sup>4</sup> y presentado en mayo de 2013, supone uno de los primeros hitos en el camino de la nueva agenda. En estas breves páginas se reflexiona acerca de algunas de las dimensiones incorporadas en el propio concepto de desarrollo recogido en él. Junto al ejercicio propuesto en este artículo, el análisis de la Agenda Post-2015 debe detenerse en diferentes ámbitos y dimensiones que se tornan estratégicos para el éxito de sus propósi-

1 Sanahuja, José Antonio: “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Mesa, Manuela (coord.) (2013): *El reto de la pobreza en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario 2013-2014*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, Ceipaz, pp. 61-100.

2 Unceta, Koldo: “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”, en *Carta Latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina*, n°7, abril de 2009, pp.1-34.

3 Este proceso no es el único puesto en marcha hasta el momento. Son varios los procesos que se entrecruzan y confluyen. Se ha optado en este artículo por analizar este informe por el papel que está llamado a jugar en la definición del marco normativo de la Agenda Post-2015.

4 El Informe puede consultarse aquí: <http://www.post2015hlp.org/the-report/>

tos: la operacionalización del concepto de desarrollo recogido en el marco normativo -los principios, los objetivos, las metas y los indicadores propuestos- y los mecanismos de seguimiento y evaluación; los mecanismos de gobernanza propuestos para cumplir con la agenda; los compromisos y las responsabilidades asumidos por los diferentes actores de la «alianza»; y también los aspectos, cuantitativos y cualitativos, relacionados con la financiación de la agenda.

El propósito del artículo es centrarse en cómo el Informe del HLP aborda las dimensiones de desigualdad, desarrollo sostenible y crecimiento económico<sup>5</sup>, las tres cruciales para la agenda de desarrollo y sobre las que la experiencia del proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha dejado algunos aprendizajes que convendría tener en cuenta en la elaboración de la nueva agenda.

### El Informe del HLP: primera parada en la construcción de la agenda

Si bien es cierto que a la elaboración del Informe del HLP le preceden una serie de procesos entrecruzados de consultas temáticas y geográficas impulsadas por Naciones Unidas y la Campaña del Milenio de este organismo, es en este informe donde confluyen buena parte de las recomendaciones y conclusiones recogidas en los documentos generados por los procesos de consulta<sup>6</sup>. El informe, asimismo, trata de integrar las dos agendas en revisión, la agenda ODM y la agenda ODS (emanada del proceso Río+20) y apuesta por la integración de las dimensiones social, económica y medioambiental de la sostenibilidad (High Level Panel, 2013:6).

El encargo que recibe el HLP por parte del Secretario General de Naciones Unidas consiste en la realización de un informe que aborde tres cuestiones: la visión y la forma que debe tener la Agenda Post-2015; los principios sobre los que relanzar la alianza global para el desarrollo y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas; y cómo construir un amplio consenso sobre una agenda ambiciosa y

realizable de desarrollo que aborde tres dimensiones: el crecimiento económico, la igualdad social y la sostenibilidad ambiental<sup>7</sup>.

Para dar respuesta a esta demanda, el Informe propone cinco cambios transformativos fundamentales para poder abordar con éxito los objetivos de desarrollo propuestos -los cuatro primeros concebidos desde y para una dimensión nacional y el último desde una dimensión global-: i) no olvidarse de nadie, ii) colocar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda, iii) transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo, iv) construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos y v) forjar una nueva alianza mundial.

En relación al último cambio transformativo, el refuerzo de la alianza mundial, el informe parte de un posicionamiento crítico con el octavo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio debido a los pocos avances alcanzados y señala el papel específico que los diferentes actores tienen que desempeñar. Propone, para ello, una alianza multiactor y multinivel en la que diferentes actores están llamados a contribuir a las aspiraciones de desarrollo propuestas en la agenda: los Estados (otorga diferentes papeles a los países «en desarrollo» y al resto de los países), las autoridades locales, las instituciones internacionales, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones, otras entidades filantrópicas e inversionistas de impacto social, los científicos y académicos y las personas.

El ejercicio de diagnóstico y proposición argumentativa desarrollado en el Informe se complementa con una propuesta operativa de objetivos de desarrollo y metas para su cumplimiento. En total, se proponen 12 objetivos de desarrollo y 53 metas específicas. Se trata, como recalca en sucesivas ocasiones el propio Informe, de una lista ilustrativa de objetivos y metas, más que de un ejercicio prescriptivo. El Informe plantea que, siempre que sea posible, las metas y objetivos deberían reflejar las prioridades de la ciudadanía y, por consiguiente, no deberían marcar el camino sobre cómo lograrlas. Es, por el contrario, el propio país el que debe decidir -en función de sus propias características y prioridades- a través de qué políticas y decisiones cumple con las metas y objetivos (High Level Panel, 2013: 12).

5 Como se apunta en el siguiente epígrafe, se trata de las tres dimensiones sobre las que se basa la demanda que el Secretario General de Naciones Unidas realiza al HLP en la realización del Informe.

6 El desarrollo de las consultas y los documentos resultantes de éstas puede consultarse aquí: <http://www.worldwewant2015.org/sitemap#thematic>

7 Terms of Reference for the High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, disponible en <http://www.un.org/sg/management/pdf/ToRpost2015.pdf>

Junto a las metas, el informe propone una serie de cuestiones transversales que son tratadas en diversos objetivos: la paz, la desigualdad, el cambio climático, las ciudades, las inquietudes de jóvenes, niñas y mujeres y los patrones de consumo y producción sostenibles.

### Crecimiento, desarrollo sostenible y desigualdad en el Informe del HLP: un triángulo escaleno<sup>8</sup>

Ninguna de las tres dimensiones abordadas en el documento se plantean como suficientes, y todas figuran como necesarias para el logro de los objetivos de desarrollo. Discursivamente, el documento trata de sostener el equilibrio entre las dimensiones, al incorporar numerosos matices y condiciones a las dinámicas de crecimiento a impulsar y apoyar en el marco de la Agenda Post-2015. El HLP plantea la necesidad de apostar por un crecimiento rápido y equitativo, sostenido e inclusivo a largo plazo. Las referencias a la compatibilidad entre las dimensiones de la sostenibilidad y la equidad son evidentes. Pareciera, sin embargo, que a la hora de apuntar prioridades y propuestas, y tratar de operacionalizar un discurso basado en un cierto equilibrio entre las dimensiones, es cuando aspectos como la sostenibilidad o la reducción de las desigualdades quedan supeditadas al objetivo del crecimiento.

### Sostenibilidad y crecimiento: una relación desigual

Para comprender la tensión existente en la apuesta por el crecimiento económico y el desarrollo sostenible a lo largo del Informe conviene detenerse, aunque sea brevemente, en la demanda que el Secretario General de NNUU traslada al HLP. La demanda, de una complejidad notable, incorpora una cuestión no resuelta por los estudios del desarrollo: la de la compatibilidad del crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. En la práctica, la

difícil coexistencia de ambos objetivos ha llevado a supeditar el objetivo de la sostenibilidad al del crecimiento, vaciando así de contenido el enfoque del desarrollo sostenible, lo mismo que ha ocurrido cuando la dimensión de la sostenibilidad ha tratado de incorporarse al propio enfoque de desarrollo humano<sup>9</sup>.

Frente a esta opción, una verdadera apuesta por el desarrollo sostenible, que sitúa a la sostenibilidad ambiental en el centro de las decisiones, exigiría una revisión profunda del modelo de producción y consumo<sup>10</sup>. Sin embargo, el Informe elaborado por el HLP parece abundar en esta práctica (supeditación del objetivo de la sostenibilidad al de crecimiento), ya que sus recomendaciones, lejos de apuntar al cambio en el modelo de producción y consumo, apuestan por “movilizar enormes inversiones en nuevas tecnologías para reducir el impacto de los patrones de producción y consumo insostenibles” (High Level Panel, 2013:6). El reconocimiento de que los actuales patrones de producción y consumo no son sostenibles, así como la idea que apunta a la necesidad de “establecer los elementos esenciales de estilos de vida sostenibles que puedan funcionar para todos” (High Level Panel, 2013:4), no parece suficiente para impulsar una transformación que garantice la sostenibilidad del modelo productivo y de consumo.

La opción planteada por el HLP se asemeja más a una imprecisa llamada a la revisión de los modelos de producción y consumo, siempre y cuando no limiten las posibilidades de crecimiento. Una opción que se apoya en que “la capacidad de innovación de la humanidad, y las muchas alternativas que ya existen, indican que el desarrollo sostenible puede, y debe, permitir que las personas de todos los países logren sus aspiraciones”, que dependen directamente de la capacidad de generar crecimiento económico (High Level Panel, 2013:4). Una opción que se basa en la confianza en el progreso más que en el análisis racional y coherente del modelo productivo

8 El análisis reflejado en este epígrafe, realizado a partir de las reflexiones del autor, se nutre también de buena parte de las reacciones al Informe del HLP generadas desde diferentes organizaciones de la sociedad, agencias gubernamentales de desarrollo, campañas globales, personas a título individual... La recopilación de las reacciones de numerosos actores puede encontrarse en la página web del HLP Post-2015, lo que indudablemente supone un ejercicio de transparencia y debate público: <http://www.post2015hlp.org/outreach/outreach-stakeholder-responses-to-the-hlp-report/>

9 Unceta, Koldo: “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”, en *Carta latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina*, nº7, abril de 2009, p.25.

10 Alonso, José Antonio (dir.): *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible: consideraciones sobre la agenda post-2015*, en prensa.

y de consumo y sus consecuencias sobre los límites ambientales del planeta.

Así pues, no existe una correspondencia entre la naturaleza de los desafíos (la compatibilidad del desarrollo sostenible y el crecimiento) y las propuestas concretas para afrontarlos, demasiado confiadas en las soluciones aportadas por la tecnología, fruto de un aumento en la inversión. Pareciera que estos desafíos demandan cambios más profundos, tanto en el modelo productivo como en el propio sistema económico. El Informe, y especialmente la lista de objetivos y metas, no apunta sin embargo en esta dirección. En este sentido, como apunta la plataforma de organizaciones europeas “Beyond 2015” en su reacción al informe del HLP, si bien es necesario reconocer el énfasis dedicado al consumo y la producción sostenibles, se trata de un reconocimiento que entra en contradicción con el protagonismo concedido al crecimiento económico. Asimismo, la organización expresa su preocupación por la falta de problematización respecto a la idea de crecimiento que implícitamente incorpora el Informe<sup>11</sup>.

### La desigualdad: un problema minusvalorado por la agenda de desarrollo

El informe del HLP trata de dar continuidad, profundizándolo, al esfuerzo realizado al calor de la agenda de los ODM. Por ello, en las primeras páginas del documento se realiza un balance de los logros alcanzados para situar adecuadamente el “punto de partida” de la nueva Agenda Post-2015. El Informe destaca los notables avances alcanzados desde el año 2000 en la lucha contra la pobreza, como resultado de la combinación de crecimiento económico, políticas gubernamentales, participación de la sociedad civil y el compromiso global con los ODM (High Level Panel, 2013:1). Compartir la satisfacción con estos avances en la lucha contra la pobreza, especialmente la extrema pobreza, no debe impedir llamar la atención sobre el fenómeno de la desigualdad, deficiencia presente en los ODM y también en el balance realizado por el HLP.

Esta desatención a la desigualdad como problema esencial del desarrollo al realizar el balance en el estado de la cuestión es compensada parcialmente a

11 Beyond 2015: *Analysis of the post 2015 high level panel report*, disponible en <http://beyond2015.org/sites/default/files/Key%20messages.pdf>, consultado el 30 julio de 2013.

lo largo del Informe, en el que se produce un reconocimiento de los elevados niveles de desigualdad, “tanto entre los distintos países como en su propio seno” (High Level Panel, 2013:4). El Informe, además, no sólo hace referencia a la desigualdad de ingreso, sino también a otras variables, como el género, la edad o la procedencia geográfica, lo que lleva a plantear el problema de la inequidad (desde una perspectiva multidimensional) como uno de los principales desafíos para la Agenda Post-2015. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, la desigualdad no parece estar adecuadamente dimensionada en el informe del HLP. Frente al significativo aumento de la desigualdad global señalado por diferentes análisis, entre los que destacan los trabajos de Branko Milanovic<sup>12</sup>, el informe del HLP presenta un elevado riesgo de minimización de esta cuestión<sup>13</sup> -como ya ocurriera con los ODM-, al apuntar que “los países de bajos y medianos ingresos están en la actualidad creciendo más rápidamente que los de altos ingresos, lo que ayuda a reducir la desigualdad global” (High Level Panel, 2013: 4). Si asumimos las tesis de Milanovic, no puede sostenerse que el crecimiento de los países de renta media y baja esté ayudando a reducir la desigualdad. Por el contrario, la desigualdad global ha aumentado en las tres últimas décadas a un ritmo superior al conocido en cualquier otro período de la historia de la humanidad<sup>14</sup>.

Así pues, el análisis sobre la pobreza y la desigualdad que nutre al, hasta la fecha, marco normativo de la Agenda Post-2015 parece apuntar a una minimización del problema de la desigualdad frente al de la pobreza, lo que previsiblemente, y de no alterarse

12 Branko Milanovic es el Economista Jefe del Banco Mundial. Una síntesis divulgativa de sus investigaciones sobre la evolución de la desigualdad puede encontrarse en su obra, publicada en 2012, *Los que tienen y los que no tienen*, Alianza Editorial.

13 Según SW, la cuestión de la desigualdad está “en gran medida ignorada” en el Informe, a pesar de que es en la actualidad un problema reconocido tanto por organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como por buena parte de los gobiernos nacionales. Véase Social Watch (2013): *Comunicado de prensa Social Watch: Grupo de Alto Nivel propone a la ONU poner a los negocios, no a la gente, en el centro del desarrollo*, disponible en <http://socialwatch.org/es/node/16011>, consultado el 10 de julio de 2013.

14 Milanovic, Branko (2012): *Los que tienen y los que no tienen*, Alianza Editorial.

este análisis, puede ser muy influyente a la hora de definir propuestas y metas en el marco de la agenda. Como resultado, el Informe no ofrece un enfoque suficientemente transformador para hacer frente a la creciente desigualdad en ninguna de sus dimensiones -interna (en el interior de los países), internacional y global<sup>15</sup>- y causas -desigualdad de ingresos, de género, de etnia, de procedencia geográfica-

En este sentido, como ocurre con el análisis del abordaje del desarrollo sostenible en la agenda, una de las críticas más repetidas al enfoque asumido por el Informe es que no aborda en profundidad el cuestionamiento del actual modelo macroeconómico, causante de la pobreza y la desigualdad. El Informe, por el contrario, está muy centrado en la erradicación de la pobreza extrema. Para ello, propone, como primera meta, “dejar en cero el número de personas que viven con menos de \$1.25 dólares al día y reducir en x% la proporción de personas que viven por debajo del umbral nacional de pobreza de 2015 correspondiente a su país” (High Level Panel, 2013: 35). Algo que es insuficiente para abordar la cuestión de la desigualdad, ya que no solo los indicadores que tratan de medir la pobreza extrema son los adecuados para medir la desigualdad<sup>16</sup>. Además ésta es una medida muy criticada por las organizaciones de la sociedad civil, por la cifra tan poco ambiciosa en la que se sitúa el umbral de la pobreza extrema (1,25\$ diarios), aunque está matizada en la segunda parte de la meta, relativa a la medición de la pobreza en cada país, algo que en la práctica dependerá también del porcentaje de población que se sitúe como objetivo en esta meta.

Ahora bien, sobre esta cuestión, el Informe sugiere “que en todos los casos en que una meta se aplique a resultados para individuos, sólo se considere cumplida si todos los grupos -definidos por quintiles de ingresos, género, ubicación u otro criterio- la han cumplido” (High Level Panel, 2013:19), lo que indudablemente supone un avance en el intento por abordar las cuestiones de la desigualdad en la propuesta de metas en relación a la agenda de ODM definida quince años atrás. En este sentido,

15 Ibidem.

16 Sanahuja, José Antonio: “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Mesa, Manuela (coord.) (2013): *El reto de la pobreza en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario 2013-2014*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, Ceipaz, p.94.

el Informe se cierra resaltando enfáticamente la siguiente afirmación: “Las metas solo se considerarán “alcanzadas” si se cumplen para todos los grupos de ingresos y sociales relevantes” (High Level Panel, 2013:34), lo que trata de ser un incentivo para combatir la desigualdad. No obstante, esta afirmación, así como la inclusión de indicadores sensibles a esta cuestión -desglosados por quintiles de ingresos, género, ubicación y otros grupos- no es garantía de un significativo avance en la lucha contra la desigualdad si ésta no está suficientemente dimensionada y caracterizada (a partir de sus causas y consecuencias) en el ejercicio de análisis que debe nutrir el marco normativo sobre el que se sustentará la nueva Agenda Post-2015. Prueba de ello es que, en este primer ejercicio de elaboración de objetivos y metas de desarrollo, no existen metas específicas sobre desigualdad<sup>17</sup> (a pesar de que ésta había recogido los más amplios consensos en el ejercicio de consulta impulsado por NNUU<sup>18</sup>).

La insuficiente atención a la desigualdad como problema para el desarrollo reflejada en el Informe -especialmente en el diagnóstico y en la parte más operativa-, además de debilitar a la agenda de desarrollo, es un serio limitante incluso para la propia idea, central en el Informe, de crecimiento económico. Es, en definitiva, una falta de reconocimiento relevante, ya que pone en cuestionamiento la viabilidad de un enfoque desequilibrado -especialmente en su dimensión propositiva- hacia la idea de crecimiento, al minusvalorar la desigualdad como factor limitante del crecimiento<sup>19</sup>.

17 ActionAid: *Post-2015 Development Policy: The Good, The Bad and The Ugly*, en <http://www.actionaid.org/2013/06/post-2015-development-policy-good-bad-and-ugly>, consultado el 31 de julio de 2013.

18 Global Thematic Consultation on the Post-2015 Development Agenda (2013): *Addressing Inequalities. Synthesis Report of Global Public Consultation*, co-led by UNICEF and UNWOMEN with support from the Government of Denmark and the Government of Ghana (p. 102).

19 Incluso el Foro Económico Mundial señala a la desigualdad como uno de los principales riesgos globales, citado en Sanahuja, José Antonio: “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Mesa, Manuela (coord.) (2013): *El reto de la pobreza en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario 2013-2014*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, Ceipaz, p.91.

## Reflexión final: seguir disputando la idea de desarrollo

El marco normativo propuesto por el HLP post-2015, reflejado en el Informe *Una nueva alianza mundial*, es sin duda una importante aportación en el proceso de construcción de la Agenda Post-2015, que aborda las principales dimensiones a las que la agenda de desarrollo debe atender. Los retos a los que se enfrenta para ello son notables, más aún con la experiencia de los ODM tan reciente, en la que un marco normativo comprehensivo y ambicioso, como es la Declaración del Milenio, no pudo traducirse en unos objetivos, unos compromisos y unos mecanismos que estuvieran a la altura del enfoque asumido en la declaración.

El momento actual presenta un paralelismo evidente. El camino a recorrer hasta la puesta en marcha de la nueva agenda debe centrarse en estos retos, teniendo en cuenta las lecciones emanadas del anterior proceso. Previamente, no obstante, debiera profundizarse en el propio marco normativo propuesto. En este sentido, uno de los principales retos, como ha tratado de exponerse en estas páginas, tiene que ver con la propia noción de desarrollo recogida en la agenda. En concreto, es importante romper con el actual desequilibrio entre las principales dimensiones sobre las que gravita el Informe -crecimiento, sostenibilidad y desigualdad-. La noción de desarrollo recogida en el documento *Una nueva alianza mundial* parece excesivamente despegada de las lecciones generadas por los estudios del desarrollo, al menos de las corrientes que sitúan a la sostenibilidad social y ambiental en el núcleo de la idea de desarrollo. La noción de desarrollo, por lo tanto, debe continuar siendo una idea en disputa. El informe del HLP ofrece elementos con los que discutir y frente a los que argumentar para la configuración de una agenda basada en el desarrollo sostenible y en los derechos humanos, que aborde los problemas de la pobreza, situando de manera efectiva a la sostenibilidad y a la desigualdad en el centro de sus preocupaciones.

# LA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015 Y LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA JUSTICIA SOCIAL<sup>1</sup>

Diane Elson<sup>2</sup> y Radhika Balakrishnan<sup>3</sup> (Center for Women's Global Leadership)

## Introducción

Esta nota ofrece algunas reflexiones sobre el marco de desarrollo post-2015, basada en nuestras visiones de las fortalezas y debilidades del marco de desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); algunos cambios clave desde el año 2000; y alguna idea sobre cómo responder a los desafíos en el período post-2015. Los ODM, que derivaban de la más integral Declaración del Milenio, establecieron un plazo que finaliza en 2015 para el cumplimiento de las metas y los objetivos trazados. A medida que la fecha límite se aproxima, se ponen en marcha procesos para repensar la Agenda Post-2015. Este replanteamiento necesita hacerse en el contexto de la Declaración del Milenio, extendiendo el marco esbozado en la misma, de forma relevante para reconocer que el mundo ha cambiado de manera significativa económica y geopolíticamente desde 1990.

## Fortalezas y debilidades del marco de los ODM

La fortaleza del marco de los ODM era su focalización en metas y objetivos en un tiempo determinado para obtener importantes resultados, aunque había significativas deficiencias en varios de los indicadores utilizados para trazar los progresos hacia el logro de los resultados. Esta focalización tenía el potencial de ayudar a la gente a presionar a sus gobiernos y a las agencias internacionales para que se responsabilizaran de la realización de muchos de los resultados deseados acordados en las conferencias de NNUU en los años 90. Además, podía ligarse con el escrutinio de los presupuestos de los gobiernos desde la sensibilidad de género, el enfoque de derechos humanos y los presupuestos participativos.

Pero la debilidad del marco de los ODM era que estos objetivos, metas e indicadores:

- Sólo se aplicaban a los países en desarrollo.
- Se vincularon a la ayuda condicionada y permitieron que los gobiernos donantes monitorearan a los gobiernos receptores, en lugar de hacer posible que los ciudadanos monitoreasen a sus propios gobiernos.
- Ignoraron la desigualdad económica en el interior y entre los países.
- Ignoraron la creación de empleo y trabajo decente, aunque esto fuese modificado más tarde.
- Implicaban que la ruta para alcanzar las metas era a través de “intervenciones” financiadas en parte por la ayuda.
- No estaban integrados en estrategias coherentes de desarrollo y por defecto se convirtieron en vehículos para la continuidad de las políticas neoliberales de desarrollo.
- En gran parte ignoraban la movilización de recursos domésticos, la política monetaria, el comercio internacional y las finanzas internacionales.
- Ignoraban los roles, positivo y negativo, del sector privado.
- Formulaban el objetivo de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres sin un enfoque de realización de los derechos de las mujeres, sin proporcionar salvaguardias contra la “igualación por abajo” y vaciando de contenido el ambiguo término de “empoderamiento”.
- Reducían este objetivo a la paridad en la escolarización en escuelas de primaria y secundaria, complementado con indicadores de la proporción de mujeres con asientos en los parlamentos nacionales y de la proporción de mujeres con empleo pagado no agrícola.
- No prestaban atención a la economía no remunerada, aunque es crucial para los

1 Texto original en inglés, traducción de Pablo Martínez y Freest Saralegui.

2 Diane Elson, University of Essex, investigadora asociada al Center for Women's Global Leadership, Rutgers University, y Miembro del Grupo de Tareas sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de las mujeres de los ODM.

3 Directora del Center for Women's Global Leadership, profesora de Estudios sobre las mujeres y de género en Rutgers University.

cuidados de los seres humanos y del medio ambiente.

- Desprendían el desarrollo del marco normativo internacional y de los mecanismos de rendición de cuentas provistos por los derechos humanos (aunque la Declaración del Milenio había establecido esta relación).

### Cambios clave desde el año 2000

El contexto internacional y nacional ha cambiado significativamente:

- Hay más países en desarrollo que ahora son “países de rentas medias”.
- El equilibrio del poder económico global se ha desplazado decisivamente hacia Asia.
- Los países en desarrollo con crecimiento más rápido se han convertido en donantes.
- La desigualdad en el interior y entre los países se ha incrementado rápidamente.
- Ha habido una crisis financiera global y las formas de recuperación han fallado incluso en los países con mayor crecimiento como China.
- No ha habido una reforma del sistema internacional bancario: el sector financiero ha sido rescatado y las personas con rentas bajas y medias en todo el mundo están pagando el precio.
- El desempleo, especialmente el juvenil, ha crecido sustancialmente.
- El empleo precario, que carece de derechos sociales y económicos, ha crecido.
- Los derechos humanos han sido reforzados en varias formas; por ejemplo, mediante la introducción de la democracia electoral en un número de países donde había estado ausente y mediante el compromiso de las organizaciones de la sociedad civil con los derechos humanos.
- Pero los derechos humanos, y especialmente los derechos de las mujeres, se han visto debilitados por las crecientes reivindicaciones de los derechos puramente individuales, que están reñidos con los

“valores culturales tradicionales”, que ponen más valor en las colectividades.

### Replanteando la Agenda de Desarrollo Post 2015

El marco de desarrollo post 2015 no puede ser una continuación del marco de los ODM, apenas ajustado mediante pequeñas mejoras en la formulación de los objetivos, metas e indicadores.

La crisis financiera global, cuyo verdadero alcance se hace evidente en 2008, demostró que el estado de la macroeconomía puede tener un impacto directo e inmediato en la realización de los derechos sociales y económicos y en los avances hacia el logro de resultados sustantivos de desarrollo. Sin embargo, los ODM no hacen referencia a las políticas macroeconómicas. Éstas son tratadas como intervenciones entre bastidores, estableciendo el escenario para alcanzar los objetivos de desarrollo, pero los ODM ofrecieron poca orientación política concreta. Así, los enfoques estándar a las políticas macroeconómicas durante las pasadas tres décadas a menudo han minado, más que apoyado, la realización de los derechos y los resultados de desarrollo deseados.

El período desde la crisis financiera global ha estado marcado por el retroceso en la realización de los derechos sociales y económicos para mucha gente en muchos países.

El incumplimiento de los gobiernos clave en la implementación de una regulación adecuada de los mercados e instituciones financieras durante las tres décadas previas a la crisis es un incumplimiento de la obligación que tienen los Estados de proteger los derechos frente a acciones de terceros que podrían amenazarlos. Las políticas de austeridad fiscal que se han implementado en algunos países a raíz de la debilidad de la crisis agravan aún más el impacto negativo de la crisis financiera en el disfrute de los derechos económicos y sociales. La crisis demuestra que la acción, o la ausencia de acción, por parte de un país, puede afectar dramáticamente la realización de los derechos en otra parte.

Más ampliamente, que las políticas monetaria, fiscal y de tasas de intercambio estén alineadas con las preocupaciones urgentes de justicia social/derechos humanos/ y desarrollo sigue siendo un asunto crítico. Por lo tanto, la desatención al diseño de políticas macroeconómicas que apoyen la realización de los derechos humanos debe ser abordada en el marco post-2015.

La nueva agenda debe romper con el esquema estéril de donante y receptor, y debe ofrecer una nueva comprensión del desarrollo y de las alianzas para lograrlo, así como una clara comprensión del entorno macroeconómico propicio requerido para lograr los nuevos objetivos.

Por supuesto que ha habido intentos de ofrecer nuevas comprensiones del desarrollo, pero todos han tenido debilidades. Una reformulación del desarrollo como “desarrollo humano” ha perdido, tristemente, su potencial, ya que ha sido cada vez más interpretado como una mera inversión en capital humano. El foco en “crecimiento inclusivo” ha ocultado el hecho de que para mucha gente, especialmente mujeres, el problema no es de exclusión, sino de inclusión en términos de igualdad. El “desarrollo sostenible” se ha transformado en “economía verde”, sin tener en cuenta la necesidad de cambios mucho más fundamentales en lo que se produce, quiénes lo producen y para quiénes. No se ha cuestionado el consumismo como una práctica y una ideología que da forma a las aspiraciones de las personas. La importancia de la redistribución de recursos de la riqueza global (quién tiene la huella de carbono más grande) a la pobreza global (cada uno de los cuales tiene una huella de carbono mucho menor) no ha sido puesto en el centro de la agenda de la “sostenibilidad”.

Para alcanzar la justicia social es necesario enmarcar una nueva comprensión del desarrollo en términos de logros de justicia social y desarrollo de alianzas, así como de cooperación de los gobiernos, las agencias internacionales, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil

La justicia social puede articularse en términos de las normas de los derechos humanos. Estos no son derechos individuales considerados aisladamente de otros seres humanos, sino que son derechos de individuos considerados como parte de la humanidad, interconectados en diferentes formas con otros seres humanos, miembros de la sociedad.

Los derechos humanos tienen necesariamente tanto una dimensión colectiva como una individual. La realización de los derechos humanos para cada individuo requiere acción y provisión colectivas; acción colectiva para articular y reclamar derechos; provisión colectiva a través del sector público para asegurar que cada individuo puede disfrutar de sus derechos (incluso los ricos necesitan un sistema judicial que funcione bien). Hay un proceso necesario y creativo de tensión y colaboración entre

los individuos y el colectivo en la reclamación y la realización de los derechos humanos. Pensamos que es demasiado frecuente la falsa y unilateral polarización entre individuos y colectivos. En el marco post-ODM, necesitamos centrarnos más sobre cómo pueden aprovecharse las entidades colectivas para permitir, más que para obstruir, la realización de los derechos humanos.

Es importante recordar a TODOS los actores de desarrollo (estatales y no estatales) que tienen obligaciones en materia de derechos humanos, también con los económicos y sociales como con otros derechos. Un marco de desarrollo post-ODM debe enfatizar la realización de los derechos humanos no como un extra opcional, sino como algo a lo que cualquier Ministro de Economía, cualquier comisión de planificación, cualquier Ministro de Comercio, Industria y Agricultura, cualquier Banco Central deben prestar atención.

El marco de los derechos humanos provee un sistema de seguimiento entre pares para TODOS los países a través del mecanismo de informes periódicos, que debería estar vinculado con el seguimiento de los progresos en el período post-2015.

Una perspectiva de derechos humanos proporciona una comprensión mucho más rica de qué necesidades deben ser atendidas. Por ejemplo, la realización del derecho a la alimentación requiere no solo acabar con la desnutrición considerada como un consumo insuficiente de calorías (tal y como sugieren los indicadores de los ODM: prevalencia de menores de cinco años con bajo peso y proporción de población por debajo de un nivel mínimo de consumo de energía en su dieta). También requiere la disposición de dietas saludables asequibles (lo que exige prestar atención tanto al sobrepeso como al bajo peso de los niños y al consumo tanto de vitaminas como de calorías). Las investigaciones sobre el derecho a la alimentación han dirigido su atención a todo el sistema de producción, distribución y consumo de alimentos, a la distribución del poder y del riesgo dentro del sistema y a los motores económicos de dietas no saludables. Han mostrado la insuficiencia de los intentos de “soluciones rápidas” mediante la distribución de ayuda financiando “suplementos nutricionales”, producidos por las grandes compañías de la alimentación. Se ha puesto de manifiesto que, para hacer efectivo el derecho a la alimentación, la política requiere una comprensión de las políticas agrícolas, del acceso de las mujeres a la tierra, del

impacto de los acuerdos comerciales y del rol de los negocios de la agricultura en la definición del acceso a la alimentación.

Aunque las empresas deberían estar incluidas en la Agenda Post-2015, no debe incorporarse al sector privado como actor clave del desarrollo de forma acrítica. Gran parte del sector privado, si se le deja sólo sin control alguno, es probable que aumente las desigualdades, el trabajo precario, la evasión fiscal, los riesgos del sistema financiero, la degradación ambiental y la falta de realización de los derechos humanos. Su primer objetivo, después de todo, es generar ganancias. Las empresas deben estar bien reguladas, incluso mediante el escrutinio de la sociedad civil y la cooperación internacional. Y cualquier tendencia a considerar tal regulación como “burocracia” que necesariamente obstruye el crecimiento debe ser resistida. Debe prestarse más atención a las partes no lucrativas del sector privado, como las cooperativas y mutualidades. Las obligaciones en materia de derechos humanos de proteger contra violaciones de terceros significan que los Estados deben garantizar una adecuada regulación de las empresas y sus negocios.

Los problemas de gobernanza de la economía global deben ser atendidos, en particular la regulación de los negocios financieros y la gobernanza del FMI y el BM. Inmediatamente después de la crisis financiera global en 2008, hubo intentos parcialmente exitosos a través del G20 de coordinar una respuesta política que evitara que una recesión global se convirtiera en una depresión global. Pero esta respuesta coordinada no se mantuvo, ni consiguió reformas sustanciales en la regulación de los mercados financieros. A menos que estos problemas de gobernanza se resuelvan, el marco de desarrollo post-2015 estará continuamente en riesgo. Las obligaciones extraterritoriales necesitan ser consideradas y puestas al frente y en el centro de una nueva arquitectura económica global.

### Las cuestiones de género en la Agenda de Desarrollo Post 2015

En un marco de desarrollo post-2015 con enfoque de derechos humanos, los asuntos de género deben ser incorporados en términos de realización de los derechos de las mujeres (tal como se expone en todos los tratados de derechos humanos, económicos, sociales y culturales, así como civiles y políticos)

y la igualdad de género debe abordarse según la CEDAW<sup>4</sup>.

Los ODM no tenían como objetivo “la realización de los derechos de las mujeres”; en su lugar, el Objetivo 3 era “promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”. Y los indicadores eran:

- Tasa de niñas en relación a la de niños en educación primaria, secundaria y terciaria.
- Proporción de mujeres con empleo asalariado en el sector no agrícola.
- Proporción de asientos ocupados por mujeres en parlamentos nacionales.

La propuesta era débil por las siguientes razones:

- La igualdad de género podría ser comprendida en términos de paridad numérica, en educación o en participación en el mercado de trabajo.
- La igualdad de género podría ser comprendida en términos puramente formales, en ausencia de leyes que explícitamente luchen contra la discriminación de las mujeres.
- La igualdad de género podría ser comprendida como perteneciente solo a la “esfera pública” -la escuela, la economía, el Estado- y no en la “esfera privada” -el hogar y la comunidad-. Entre otras cosas, esto podría llevar a descuidar la política para eliminar la violencia de género contra las mujeres.
- La igualdad de género podría ser comprendida como que requieren un trato idéntico, sin alcance para abordar “medidas especiales temporales” que respondan a una historia de desventajas
- El empoderamiento de las mujeres podría ser comprendido en términos de ingresos y ganancias, sin relación con las condiciones en las que se adquiere dicho ingreso y sin tener en cuenta si las mujeres tenían el control sobre el uso de sus ingresos.
- El empoderamiento de las mujeres podría ser comprendido en términos

4 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.

de un incremento de la proporción de parlamentarias, independientemente de cómo se circunscribe el poder parlamentario y de si dichas parlamentarias en realidad promueven los derechos de las mujeres.

- No había ningún estímulo para examinar el cruce entre el género y otras formas de desventaja, como la raza, la clase, la etnia y la sexualidad.

El Grupo de Tareas sobre el Objetivo 3 de los ODM puso sobre la mesa muchos de estos asuntos, pero sin un enfoque de derechos de las mujeres en los ODM no fue capaz de superar estas debilidades.

Si el marco post-2015 continúa teniendo objetivos, metas e indicadores, es esencial que se reformule el objetivo de género. Si se continúa con la misma formulación, hay muchas posibilidades de que la “igualdad de género” se subsuma en otro objetivo más general de “reducción de desigualdades”, con un foco sobre la desigualdad económica entre hogares y con el peligro de que las mujeres queden sumergidas en los hogares en los que viven y no sean reconocidas como seres autónomos.

Si tiene que haber otra serie de objetivos acordados a nivel internacional, el objetivo de género debe ser “realizar los derechos de las mujeres, incluidos los económicos, sociales y culturales tanto como los civiles y políticos”.

Para explicar lo que significan estas cuestiones, las referencias deben ser el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el CEDAW y las convenciones de la OIT, dado que proveen los principios para establecer puntos de referencia para evaluar el alcance en el que las personas están privadas de sus derechos y puntos de referencia para evaluar el grado en que la política se ha llevado a cabo de manera tal que sea razonable esperar la realización de los derechos. Sobre la base de estos principios hemos desarrollado formas de evaluar el grado en que los gobiernos cumplen sus obligaciones y en que las políticas producen la realización de los derechos humanos, usando métodos y datos que pueden ser utilizados por los grupos de la sociedad civil tanto como por las agencias internacionales y los gobiernos (véase los recursos más abajo).

Para comprender el grado en que las mujeres disfrutan de sus derechos en pie de igualdad con los hombres, debe hacerse referencia a la CEDAW y a las Recomendaciones Generales del Comité de la CEDAW. Está claro que debe ser sustantiva y no meramente formal, la igualdad en el disfrute de todos los derechos especificada en otros tratados, y que el tratamiento diferenciado puede ser justificado en compensación con las desventajas en el pasado. Cabe destacar que la CEDAW se refiere a los derechos económicos y sociales, así como a otros. También establece los principios por los que pueden juzgarse las políticas públicas (véase en los recursos al final un ejemplo en materia de política fiscal).

Además de las convenciones y convenios de derechos humanos mencionados, los compromisos adquiridos en la Declaración de Viena y su Programa de Acción, el Programa de Acción de NNUU sobre Población y Desarrollo (ICPD), la Declaración de Copenhague y la Plataforma de Acción de Beijing necesitan ser reafirmadas. Esto significa abordar la violencia contra las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos, igual que los derechos económicos y sociales de las mujeres.

## Indicadores

Enmarcar la Agenda de Desarrollo Post-2015 en términos de justicia social, de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres provee un contexto de interpretación mucho más rico para la elección y el uso de indicadores cuantitativos. Tales indicadores nunca pueden capturar por completo la rica complejidad de los objetivos de desarrollo, pero pueden proveer herramientas útiles para la rendición de cuentas si no son tratados de forma separada, como metas aisladas, sino más bien como indicadores de comportamiento de los procesos políticos y de grados de la privación/realización de los derechos.

Los desafíos en la realización de los derechos de las mujeres persisten en todo el mundo, pero hay diferencias en diferentes lugares, y diferentes mujeres pueden tener diferentes prioridades sobre lo que es más urgente. Creemos que todos los países deben ser objeto de un seguimiento en el marco de desarrollo post-2015, pero es necesario que haya un debate sobre hasta qué punto una serie de indicadores tiene sentido, especialmente teniendo en cuenta la variable disponibilidad de los datos estadísticos relevantes. Una posibilidad es que los indicadores sean determinados a nivel regional y subregional,

para que los países sean examinados respecto a países similares, con indicadores que sean relevantes en función de sus circunstancias.

## Recursos

- Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights (Balakrishnan and Elson) <http://cwgl.rutgers.edu/resources/publications/economic-a-social-rights/386-auditing-economic-policy-in-the-light-of-obligations-on-economic-and-social-rights>
- Economic Policy and Human Rights: Holding Governments to Account (eds. Balakrishnan and Elson) <http://zedbooks.co.uk/paperback/economic-policy-and-human-rights>
- Maximum Available Resources & Human Rights (Balakrishnan, Elson, Heintz, and Lusiani) <http://www.cwgl.rutgers.edu/globalcenter/publications/marreport.pdf>
- Elson, D. (2006) *Budgeting for Women's Rights; Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, New York.

# TRABAJO DECENTE Y PROTECCIÓN SOCIAL EN LA AGENDA POST-2015

Joaquín Nieto (Director de la Oficina de la OIT para España)

Una de las lecciones aprendidas del acuerdo internacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha sido demostrar la fuerza transformadora que ha tenido la definición de objetivos simples y concretos, de metas cuantificables y medibles, en términos de movilizar recursos, de centrar los esfuerzos de los gobiernos y la comunidad internacional, de implicar a la acción ciudadana y de conseguir resultados.

La agenda de los ODM supone probablemente uno de los ejemplos más contundentes, a la vez que excepcionales, del “sí se puede” en gobernanza internacional.

## Una agenda exitosa, aunque incompleta

La pobreza extrema está disminuyendo en todas las regiones, si bien no ha sido uniforme en los propios países ni entre ellos. El mundo ha cumplido la meta de reducir a la mitad la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza extrema y el porcentaje de personas sin acceso sostenible a fuentes mejoradas de agua potable<sup>1</sup>. Se ha logrado la paridad en enseñanza primaria entre niñas y niños. En todas las regiones ha aumentado el acceso al tratamiento para las personas con VIH<sup>2</sup>.

No obstante, la consecución de otros objetivos fijados sigue yendo a contrarreloj. El número de niños y niñas a los que se les niega su derecho a enseñanza primaria sigue siendo demasiado alto, el nivel de avances en acceso a saneamiento dista mucho del conseguido en acceso a fuentes mejoradas de agua potable, las desigualdades y la discriminación por razones de género siguen persistiendo duramente en el ámbito laboral y en el espacio público, sin mencionar el ámbito privado. Alcanzar los ODM en 2015 debe seguir siendo una prioridad.

Y si por una parte se puede decir que los ODM han probado ser una herramienta exitosa en la historia para luchar contra la pobreza a nivel mundial, por

otra parte, se están viendo a la vez confrontados a nuevos e importantes desafíos, que ponen en evidencia sus límites para cambiar el esquema de desarrollo y pasar de un ir progresando o un ir progresando mucho en algunas áreas hacia un modelo incluyente, sostenible y enfocado en las personas.

Algunos de estos retos claves son la reducción de la desigualdad dentro y entre los países, hacerle frente al cambio climático para lograr un desarrollo sostenible, incrementar la capacidad de enfrentar desastres naturales, considerar las dinámicas geográficas y epidemiológicas, regular el crecimiento urbano, asegurar la paz y la seguridad, mejorar las capacidades de gobierno y de Estado y el respeto por la diversidad cultural y los derechos humanos<sup>3</sup>. Además de la magnitud del desafío del empleo, esencial para poder vislumbrar cualquier perspectiva viable de desarrollo.

## Incorporar nuevos objetivos socio laborales y ambientales

La cuestión es ¿cómo dar respuesta a una realidad apremiantemente en una situación económica más compleja, haciendo uso de las lecciones aprendidas en la experiencia de los ODM?; ¿cómo incorporar nuevos objetivos socio laborales y ambientales, manteniendo una lista viable de metas a conseguir?

Desde la OIT se considera fundamental que en la nueva Agenda Post 2015 se incorporen dos objetivos imprescindibles: uno, el empleo pleno y productivo con trabajo decente; y dos, la extensión de pisos o niveles básicos de protección social para quienes no la tienen, imprescindible para reducir la pobreza y fomentar la resiliencia.

¿Por qué? Respuesta-tweet: «Porque el desarrollo viene con el empleo, porque no se puede erradicar la pobreza sin asegurar acceso a la protección social @OIT\_ES”

La realidad que se impone es que el trabajo permite a los hogares de bajos recursos superar la pobreza, y que la expansión del empleo productivo y decente es la vía hacia el crecimiento y la diversificación

1 ONU: Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2013: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/mdg-report-2013-spanish.pdf>

2 ONU: Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2011: [http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/MDG\\_Report\\_2011.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/MDG_Report_2011.html)

3 UN Systemtaskteam: El Futuro que Queremos Todos. Informe para el Secretario General: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/untreport\\_sp.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untreport_sp.pdf)

de las economías. Para todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, la base para impulsar la prosperidad, la inclusión y la cohesión social de manera sostenible y creciente es contar con una oferta suficiente de empleos. Cuando hay escasez de empleos o los medios de vida disponibles no permiten a los hogares mantenerse alejados de la pobreza, hay menos seguridad y menos desarrollo humano y económico<sup>4</sup>.

En el mundo en desarrollo, la mejora del empleo y los medios de vida es un medio indispensable para erradicar la pobreza e iniciar un círculo virtuoso de crecimiento económico expansivo, pero también sostenible e incluyente. En el mundo árabe, los acontecimientos de los últimos años han dejado patente que países que pueden situarse a la cabeza del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en cuanto al progreso en materia de educación y sanidad se enfrentan sin embargo a una crisis de mercado de trabajo que es fuente de malestar político y social. En el mundo desarrollado, muchos países registran tasas de desempleo sin precedentes, sobre todo entre los jóvenes, y durante muchos años sufrirán las consecuencias de esta crisis. La centralidad del empleo es clara: sin ninguna duda, el desempleo creciente es una emergencia mundial<sup>5</sup>.

Hay que considerar además que de aquí a 2050 la economía mundial tendrá que proporcionar una vida decente a más de 9.000 millones de personas, de las que el 85 por ciento vivirá en países actualmente en desarrollo<sup>6</sup>. Desde la OIT se prevé que en 2020 la población económicamente activa (de 15 años o más) alcanzará 3.600 millones de personas en todo el mundo, si se toma como base una tasa de participación en la fuerza de trabajo de en torno al 63,5 por ciento. Esta fuerza de trabajo mundial se compondrá de 2.200 millones de hombres, en el supuesto de que la participación masculina sea del 77 por ciento, y de 1.400 millones de mujeres, si la participación

4 OIT (febrero 2013): La agenda para el desarrollo sostenible con posterioridad a 2015. Documento para el Consejo de Administración de la OIT.

5 OIT (mayo 2013). Nota conceptual 2. Empleo y medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015: medios eficaces para establecer metas y supervisar el progreso: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms\\_213396.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_213396.pdf)

6 OIT (febrero 2013), op. cit.

femenina es del 50 por ciento<sup>7</sup>.

Actualmente, la fuerza de trabajo mundial está aumentando en más de 40 millones de personas al año, si bien ese incremento se irá reduciendo y se calcula que en 2030 el incremento anual será probablemente de 31 millones, cifra que sería mayor si aumentaran las tasas de participación, por ejemplo, debido a un aumento deseable de la participación femenina. Siendo así, se estima que para seguir el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo mundial habrá que crear cerca de 470 millones de nuevos empleos en 15 años, entre 2016 y 2030. A lo que hay que sumar un déficit mundial de 67 millones de puestos de trabajo desde 2007, provocado por la crisis.

La cantidad de empleo existente y su reparto es un reto, pero la calidad del mismo también. No antecede lo primero a lo segundo, sino que son parte de una misma moneda. De no ser así, puede darse crecimiento económico, pero éste no permitirá la creación de empleo sólida ni resultados económicamente incluyentes.

La dimensión de la calidad del empleo abarca un amplio espectro: desde la creciente desigualdad salarial o el incremento bajo o negativo de los salarios en algunos grupos de trabajadores hasta el aumento del trabajo temporal, la insuficiencia de horas de trabajo y la persistencia de altos niveles de empleo informal.

### Trabajo decente

Una calidad de empleo que la OIT define bajo el concepto de trabajo decente, es decir, un empleo formal, con derechos y sin discriminación, en condiciones saludables y seguras, con una remuneración suficiente y con protección social. Asegurar el bienestar de las personas requiere trabajo decente. Para extender el trabajo decente y la justicia social en una globalización equitativa, la OIT contempla su acción en cuatro líneas de actividad: diálogo social en un marco de libertad sindical y derecho a la negociación colectiva, derechos fundamentales del trabajo, protección social y empleo productivo.

Actualmente, unos 400 millones de trabajadores viven en condiciones de extrema pobreza (con 1,25 dólares de los Estados Unidos al día o menos) y carecen de medios adecuados para alimentarse de forma regular y suficiente. Otros 470 millones de

7 OIT (mayo 2013), op. cit.

trabajadores (con 2 dólares al día o menos) no pueden en ocasiones atender sus propias necesidades básicas y las de sus familias<sup>8</sup>.

A lo largo de 20 años a partir de 1991, los ingresos de las y los trabajadores de los países emergentes y en desarrollo han ido aumentando, lo que ha supuesto la reducción del número de trabajadores que viven en la pobreza extrema o moderada y el aumento de aquellos que rozan la pobreza o pertenecen a la clase media<sup>9</sup>.

No obstante, el reciente aumento de los ingresos no se ha distribuido de forma uniforme. En muchos países, los ingresos más altos han aumentado mucho más rápido que los ingresos medianos y bajos, lo que ha agrandado las desigualdades<sup>10</sup>. Se observa una creciente polarización salarial, sugiriendo que se ha producido un vaciamiento de las clases medias, sobre todo en las economías desarrolladas. Si bien en los países en desarrollo el tamaño de las clases medias ha aumentado en la última década, éste sigue siendo un avance frágil. De hecho, la mayoría de las familias ha conseguido niveles de ingreso sólo por encima de las líneas convencionales de pobreza, con lo cual sigue existiendo un alto riesgo de caer en situaciones de pobreza si no es consolidado<sup>11</sup>.

Visto en términos generales, se estima que al ritmo actual se necesitarían aproximadamente 800 años para que los mil millones de personas más pobres del planeta alcanzaran el 10 % de los ingresos mundiales<sup>12</sup>.

Si bien en los últimos 20 años se ha producido una disminución de la desigualdad en salud y educación<sup>13</sup>, no ha sido el caso de la distribución funcional de la renta, es decir, la distribución de la renta entre el trabajo y el capital, que no ha dejado de crecer en los últimos treinta años. En 16 economías desarrolladas, entre ellas la española, la proporción

media del trabajo disminuyó del 75 % del ingreso nacional a mediados de los años 1970 al 65 % en los años previos a la crisis<sup>14</sup>. Esto indica que había un margen para aumentar la calidad de los empleos creados y para reducir la desigualdad de ingresos que no se dio.

Con respecto al trabajo informal, un porcentaje significativo de la fuerza laboral en el mundo continúa trabajando y ganándose la vida en la “economía informal”. Son empleos de mala calidad, que se ejercen en condiciones precarias, sin protección ni derechos, generalmente con bajos salarios y sin ningún tipo de estabilidad. Un porcentaje que fluctúa desde el 20% en algunas economías desarrolladas a más del 90% en ciertas economías en desarrollo.

### Protección social

La mayoría de los regímenes de seguro social se financian con los ingresos del trabajo y ofrecen una protección a los riesgos relacionados con la capacidad para trabajar, como el desempleo, la enfermedad, la capacidad o la vejez. Por ello, las estrategias de formalización del empleo informal son claves para la construcción y mantenimiento de sistemas de cobertura sólidos y universales a medio y largo plazo.

Sin embargo, se estima que apenas el 20% aproximadamente de la población mundial en edad de trabajar tiene acceso efectivo a la protección social. Es decir, no tienen acceso a pensiones a pesar de haber trabajado, no tienen prestaciones al desempleo, ni prestaciones de baja por enfermedad o por maternidad. Dicho esto, no se puede resolver la pobreza sin asegurar acceso a la protección social.

El acceso universal a la seguridad social como parte de la protección social no sólo es un derecho establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino que también es una necesidad social y económica. Es uno de los medios más eficaces para reducir las desigualdades y luchar contra la pobreza y la exclusión social. Asimismo, la protección social es una inversión en un proyecto de sociedad saludable, productiva y equitativa. Estabiliza el nivel de ingresos de la población y la economía, contribuye a la cohesión social y a la paz, permitiendo así que la población pueda resistir mejor a los choques económicos y medioambientales.

8 OIT (febrero 2013), op. cit

9 Ibid.

10 Ibid.

11 OIT/ILO: World of Work Report 2013. Repairing the social and economic fabric, p.1.

12 UNICEF: Desigualdad Global 2012. La distribución del ingreso en 141 países, p. vii.

13 PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso Humano en un mundo diverso.

14 OIT: Informe mundial sobre salarios 2012/2013. Los salarios y el crecimiento equitativo.

Por ello, desde la OIT se promueve la aplicación de Pisos de Protección Social (PPS). Los Pisos de Protección Social representan niveles mínimos de seguridad universal de los ingresos definidos a nivel nacional y que toman la forma de transferencias de diversos tipos, e incluyen el acceso asequible a servicios esenciales. Según la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:

- acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez;
- seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

La financiación se presenta como el obstáculo para su adopción. Sin embargo, estudios de la OIT demuestran que es posible financiar el Piso de Protección Social o algunos de sus componentes aún en los países con bajos ingresos. Los sistemas básicos de protección social son asequibles incluso para los países más pobres: representarían del 1 al 2 por ciento de su PIB. A medida que los países alcanzaran niveles más altos de desarrollo económico, también deberían hacerlo sus sistemas de seguridad social.

### Ecologizar la economía, crear empleos verdes

Además, los regímenes de protección social sólidos e integrales son una componente básica para facilitar los cambios que deben darse en el mundo del

trabajo para la ecologización de la economía y las sociedades.

La magnitud de los retos ambientales no ha dejado de crecer y acelerarse en las últimas décadas. El cambio climático, hacer frente a sus impactos y mitigarlo, el aumento de la frecuencia de los desastres ambientales, la subida del coste de la energía y de la presión sobre recursos naturales básicos exige que la dimensión ambiental sea integrada de forma ambiciosa y clara con el resto de objetivos. Ello tiene sus implicaciones para la economía y el mundo del trabajo.

La sostenibilidad ambiental requiere una ecologización profunda de la economía. Centrada en la satisfacción de necesidades, que mejore nuestra capacidad para gestionar los recursos naturales de forma sostenible, aumente la eficiencia energética y reduzca los desechos y que al mismo tiempo permita enfrentar las desigualdades y potenciar la resiliencia. Una ecologización de los empleos y una promoción de los empleos verdes que debe darse tanto en los sectores tradicionales como en los nuevos, fomentando la creación de empleos decentes y verdes que contribuyan a la erradicación de la pobreza y al desarrollo de la protección social, en definitiva a la inclusión, al bienestar y a la justicia social.

Esta necesaria transición, además de las oportunidades ya apuntadas, presenta importantes desafíos como resultado de la reestructuración económica. La existencia de regímenes sólidos de protección social es lo que puede proporcionar a los trabajadores que han quedado desplazados debido al cambio tecnológico, o a los afectados por desastres naturales, apoyo en materia de ingresos, así como acceso a la atención de salud y a servicios básicos durante la transición<sup>15</sup>, y de ese modo asegurar que no aumente la pobreza y la desigualdad y que los cambios cuenten con el apoyo social.

Retomando la pregunta de las lecciones aprendidas de los ODM, se señalaba que una lección extraída fue el acierto transformador del establecimiento de objetivos simples y concretos, con la fijación de metas claras y cuantificables.

15 OIT: Conferencia Internacional del Trabajo (2013). Acta provisional 12. Quinto punto del orden del día: El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes - Informe de la Comisión del Desarrollo Sostenible, el Trabajo Decente y los Empleos Verdes.

Se podría esgrimir que “la importancia del trabajo decente para el desarrollo y la eliminación de pobreza” ya se reconocía en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (ODM 1.b), a través del objetivo “conseguir pleno empleo”. No obstante, y si bien es la meta deseada, este objetivo ha resultado ser muy general, y su generalidad ha sido buena excusa de inacción. Por ello, resulta importante la definición de compromisos intermedios y, sobre todo, concretos, si bien está claro que no es suficiente para ser garantía de éxito.

En este sentido, desde la OIT se señala que es fundamental que se defina un objetivo de desarrollo relativo al empleo en términos de metas e indicadores de progreso a nivel nacional<sup>16</sup> y se plantean distintos indicadores sobre la calidad y la cantidad de los empleos para calibrar si el crecimiento económico se traduce en un desarrollo incluyente y sostenible. Presenta a debate distintos indicadores que permitan medir los avances concretos en metas como el aumento de la proporción de los “buenos empleos”, observando los cambios que se dan en las tasas de pobreza de las y los trabajadores, en los indicadores agrícolas (es el sector que suministra la forma de vida del 40% de la población mundial), en la proporción del empleo informal con respecto al empleo total, en la tasa de remuneración baja (es decir, inferior a dos tercios del salario medio por hora) o en la relación empleo-población por género y grupo de edad, como algunos ejemplos.

Con referencia a los indicadores sobre la cobertura y el nivel de los pisos de protección social, existirían distintos indicadores posibles, desde considerar el porcentaje de personas pobres que perciben prestaciones en efectivo u otro tipo de apoyo periódico a los ingresos a identificar el gasto público en la protección social para programas destinados a la población en edad de trabajar o a observar la seguridad de ingresos para las y los ancianos a través del sistema de protección social.

Como parte de esas lecciones aprendidas, parece clave mantener un enfoque en los resultados. Resultados que serán más integrales y perdurables en el tiempo si se basan en objetivos multidimensionales, como pueden ser el empleo o la protección social. Por ejemplo, el enfoque del Piso de Protección Social (PPS), como enfoque general de la política social, abarca aspectos que son parte actualmente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de forma in-

dividual, en particular del Objetivo 1 (pobreza), del Objetivo 2 (educación) y de los Objetivos 4 a 6 (salud), y que se inscriben en la dimensión incluyente y universal del Objetivo 3 (igualdad de género).

La adopción de un objetivo específico como el de protección social conferiría no sólo más coherencia a esos elementos interrelacionados de la política social, sino que contribuiría además a cambiar el esquema de desarrollo hacia un modelo incluyente, sostenible y enfocado en las personas. De la misma manera los objetivos sobre empleo.

En resumen, la nueva Agenda de Desarrollo Post-2015 no sólo debe afrontar los retos del desarrollo que se arrastran desde el pasado, sino que inequívocamente debe servir para modelar el presente pensando en un futuro sostenible.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA AGENDA POST-2015<sup>1</sup>

José Antonio Alonso (Universidad Complutense de Madrid y miembro del Patronato de Economistas sin Fronteras)

### Aprender del pasado

La Declaración del Milenio y la subsiguiente fijación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituye una de las *más influyentes iniciativas promovidas por la comunidad internacional* en el último medio siglo. En la base de esa iniciativa estuvo la Declaración del Milenio, un documento singular por su claridad, que definió el *marco de valores* que debiera inspirar a la comunidad internacional. Entre ellos: libertad, equidad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidades compartidas. La concepción del desarrollo a la que remite la Declaración está asentada, además, en el proceso de realización más pleno de los derechos humanos, en todas sus dimensiones. Al tiempo que en ella se reclama la necesidad de un mundo no sólo más pacífico y más próspero, sino también más justo, revisando las reglas internacionales para promover una globalización más incluyente. Con independencia del grado de realización de los ODM, es claro que los propósitos pergeñados en la Declaración del Milenio están lejos de ser una realidad. Por ello, esta Declaración debiera seguir siendo el marco normativo que inspire la nueva Agenda Post-2015.

Una parte de las aspiraciones de la Declaración fueron traducidas en los ODM. Entre los logros que se asocian a esta agenda, tres parecen de especial relevancia. En primer lugar, el *efecto movilizador* que tuvieron a escala internacional, al promover que gobiernos y sociedades asumieran un mayor compromiso con la lucha contra la pobreza. En segundo lugar, los ODM fueron concebidos como *compromiso conjunto y una responsabilidad compartida* del sistema internacional, generando un sentido de “misión” que alentó la emulación entre los países. Finalmente, mientras algunos de los objetivos pueden ser objeto de debate, el haber definido *metas cuantitativas*, asociadas a un plazo preciso de realización, fue una aportación valiosa, por cuanto permitió tanto el seguimiento de los progresos como la focalización de los esfuerzos nacionales.

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

En primer lugar, de forma no necesariamente deliberada, los ODM condujeron a una *simplificación de la agenda de desarrollo*. A ello contribuyó la focalización de esfuerzos en el combate contra las formas extremas de pobreza, sin advertir que, si bien erradicar la pobreza debe ser un objetivo central, en modo alguno agota las dimensiones propias de una agenda de desarrollo. Así, aspectos muy relevantes que habían estado presentes en la Declaración del Milenio, quedaron excluidos de la relación de objetivos y de las metas propuestas. En este ámbito, se encuentran muchas dimensiones de los derechos humanos y otras formas inmateriales de progreso, tales como la libertad política, la participación social o la lucha contra la desigualdad y la discriminación.

En segundo lugar, aunque la definición de objetivos y de metas tuvo un valor positivo indiscutible, el *silencio de los ODM acerca de los medios y estrategias* para hacer realidad esos propósitos puede ser interpretado como una debilidad. En primer lugar, porque motivó que los objetivos se definiesen sin alusión alguna a las causas que motivaban los niveles de pobreza, de degradación ambiental y de carencias que se querían combatir. Y, en segundo lugar, porque hizo pensar a muchos que el logro de los ODM podía ser el resultado espontáneo de la mera inyección de más recursos (particularmente, de ayuda internacional). Aspectos cruciales que debieran formar parte de una estrategia de desarrollo incluyente y sostenible, como la creación de capacidades productivas y empleo, el diseño de políticas macroeconómicas estables y no recesivas, la equitativa y sostenible gestión de los recursos naturales o la construcción de una gobernanza democrática y eficiente, quedaron excluidos.

En tercer lugar, como consecuencia de los modos en los que se definieron las metas cuantitativas, existe el juicio de que los *sistemas de seguimiento y evaluación de los logros han tenido un sesgo* en contra de los países más pobres. Los procesos de acercamiento a las metas no en todos los casos son lineales, por lo que el punto de partida en el que se encuentre el país importa; y existen externalidades

<sup>1</sup> El presente texto se inspira muy directamente en las conclusiones del estudio colectivo “Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible: consideraciones sobre la agenda post-2015”, que el autor dirigió por encargo de la SGCID. Para una más precisa y completa presentación de las ideas aquí contenidas, puede consultarse el estudio citado.

entre las metas propuestas, que pueden afectar de forma especialmente negativa a aquellos países en los que las carencias se multiplican.

En cuarto lugar, la agenda de los ODM, aunque pretendidamente basada en un compromiso universal, fue *claramente asimétrica*. Mientras los objetivos que comprometían a los países en desarrollo comportaban esfuerzos destacables, aquellos que se referían a los países desarrollados, reflejados fundamentalmente en el Objetivo 8 (construir una asociación global para el desarrollo), eran especialmente vagos, parciales y con metas imprecisas.

En quinto lugar, el proceso de definición de los ODM fue predominantemente desplegado en el ámbito de las burocracias y los organismos internacionales. Las *consultas abiertas a la sociedad y a los gobiernos apenas existieron* durante el proceso de definición de los ODM. El proceso de difusión y apropiación de esos objetivos fue realizado, aunque imperfectamente, una vez que éstos habían sido ya definidos y aprobados.

Por último, por su configuración y contenidos, hubo un muy diverso nivel de identificación de los países con la agenda acordada. *Para buena parte de los países de renta media, esa agenda se entendió como ajena, orientada preferentemente a las prioridades de los países más pobres*. Los problemas básicos a los que los países de renta media se enfrentaban (el cambio productivo, la desigualdad, el desempleo juvenil, la fragilidad institucional, la inseguridad ciudadana, la vulnerabilidad financiera o la consolidación democrática) estaban ausentes del repertorio de objetivos considerados.

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

### Una agenda más comprehensiva y construida con mayor respaldo social

La nueva agenda debiera ser universal tanto en su ámbito de aplicación como en su ambición, abordando la pobreza y la promoción de un desarrollo sostenible desde sus múltiples dimensiones. Eso obligará a una cierta ampliación de las dimensiones consideradas, respecto de aquellas que formaron parte de los ODM. Dos razones justifican esta ampliación: en primer lugar, dar cuenta de forma más fiel de aquellos espacios en los que se despliega el

proceso de desarrollo, superando una visión excesivamente reductora de ese proceso; en segundo lugar, conformar una agenda que convoque los esfuerzos y el interés del conjunto de países, en un mundo crecientemente heterogéneo.

Aun cuando se amplíe, la agenda debe estar acotada si se quiere que sea efectiva. Muchos son los objetivos deseables, pero no todos ellos deben formar parte de la agenda. Ésta debe ser fácil de entender y asimilar y con capacidad movilizadora a escala internacional. Es conveniente, por tanto, entender la agenda como un cuadro de propósitos deliberadamente limitado, conformada por objetivos cruciales para todos los países, con capacidad de adaptación a las diferentes realidades nacionales.

Con ese condicionante en mente, entre las dimensiones que deberían ser claramente incorporadas, figuran las seis siguientes: i) la sostenibilidad ambiental, el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades y la reducción del riesgo frente a desastres naturales; ii) la defensa de los derechos humanos y la promoción de una mejor gobernanza; iii) el combate contra las desigualdades (en plural); iv) la promoción de un crecimiento inclusivo, capaz de ofrecer oportunidades para la generación de rentas a los sectores más pobres y de crear empleo en condiciones adecuadas; v) la acción preventiva frente a los conflictos armados y la violencia, para la promoción de un desarrollo basado en derechos; y vi) el combate contra la vulnerabilidad (económica, social y ambiental) de las comunidades y de las personas.

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

población que parten de situaciones desfavorecidas. Un ámbito de particular relevancia es el que se refiere a la construcción de indicadores con información diferenciada entre hombres y mujeres.

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

Ha de reconocerse que los procesos puestos en marcha por Naciones Unidas para definir la Agenda Post-2015, aunque un tanto desordenados, revelan una voluntad cierta de estimular la participación. Las posibilidades y los canales formales previstos para ello superan con creces los promovidos en la determinación de los ODM. Sin embargo, permanecen las dudas acerca de cómo se van a articular esos procesos en la definición final de la agenda; e igualmente se desconoce la forma de articulación de los sistemas de seguimiento y evaluación para garantizar el control social sobre esos procesos.

Si se quieren fortalecer esos procesos de apropiación y de rendición de cuentas, cuatro consideraciones parecen pertinentes: i) dado que lo que se persigue es una agenda universal, debieran residenciarse tanto las tareas de deliberación y definición de la agenda como las de su seguimiento y evaluación en *Naciones Unidas, que es el marco multilateral más incluyente de los existentes*; ii) es importante que la agenda que finalmente se acuerde sea capaz de vincular *objetivos de desarrollo globales con las estrategias de desarrollo nacionales*, ancladas en la institucionalidad nacional y local; iii) dada la diversidad de actores implicados, la diferente naturaleza (pública o privada) de cada uno de ellos y el disímil espacio político (local, nacional o internacional) en el que operan, ha de entenderse que la rendición de cuentas debe basarse fundamentalmente en *estímulos asociados a criterios de reputación y de acción cooperativa* (y no los derivados de la autoridad y la coacción), por lo que es importante disponer de informes independientes, ejercicios de evaluación entre pares, etc.; iv) la *transparencia y el acceso a*

*buena y fiable información* resultan claves para que el control social del proceso sea efectivo.

## Cuatro importantes desafíos

### a) Promover la sostenibilidad

Está generalmente admitido que la definición de los ODM estimuló la inversión internacional en las dimensiones sociales del desarrollo y, a su través, contribuyó a la reducción de la pobreza absoluta. No puede decirse, sin embargo, que los ODM hayan contribuido a evitar el deterioro de los recursos medioambientales y a reducir la tasa de pérdida de la biodiversidad. La entidad que se le otorgó a los objetivos de sostenibilidad y la forma en que fueron incluidos en los ODM (básicamente, a través del Objetivo 7) no parece que hayan sido las más apropiadas. Este hecho debe inducir a otorgar centralidad a esta dimensión del desarrollo. A ello contribuyen también los nuevos conocimientos que hoy se tienen sobre el impacto humano sobre el entorno biofísico del planeta. La lucha contra la pobreza en la Agenda Post-2015 debe concebirse, por tanto, como una estrategia *fuertemente interrelacionada* con la estrategia global hacia un desarrollo sostenible de ámbito planetario.

Lo anteriormente expuesto implica la necesidad de hacer una revisión en profundidad de los modelos de producción y de consumo hoy vigentes. La idea de impulsar la convergencia de los países pobres a las condiciones de los países ricos, que dominó la teoría del desarrollo en el pasado, ya no es posible mantenerla: ambos tipos de países, pobres y ricos, están emplazados a transitar hacia un modelo de producción y de consumo distinto, que preserve las condiciones de sostenibilidad.

En esta línea, la agenda debe acoger aquellos problemas ambientales más severos. Si se consideran simultáneamente cuatro criterios (la cercanía a los límites planetarios, el impacto sobre la pobreza, el consenso internacional y la evidencia científica), aparecen los siguientes aspectos que debieran considerarse como tales: i) la lucha contra el cambio climático: fundamentalmente a través de un modelo energético bajo en carbono e iniciativas de adaptación; ii) la lucha contra la pérdida de biodiversidad: como mínimo, incorporando el análisis en las intervenciones de gran escala; iii) el control de los cambios de uso del suelo; y iv) la reducción de la exposición a aerosoles atmosféricos: fundamental-

mente, a través de la mejora en el uso de la biomasa y en la calidad del aire en zonas urbanas. Además, buena parte de los objetivos de la agenda debiera ser contemplada también desde su perspectiva ambiental, incorporando criterios de sostenibilidad en la formulación de los objetivos para garantizar que todo lo acordado contribuye a los propósitos del desarrollo sostenible.

## **b) Eliminar la pobreza, combatir las desigualdades**

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

Ahora bien, esta forma de medir la pobreza es claramente insatisfactoria en un mundo crecientemente heterogéneo. Una forma de resolver este problema es acudiendo al concepto de pobreza relativa débil, un indicador que contempla la existencia de umbrales diferenciados de pobreza entre países, asociados a la existencia de costes de inclusión social también distintos según el respectivo nivel de desarrollo. Este indicador debiera estar contemplado en la nueva agenda.

Si la pobreza absoluta ha decrecido, no sucede lo mismo con la pobreza relativa o con la desigualdad. De hecho, las estadísticas internacionales revelan un crecimiento de los niveles de desigualdad en una amplia relación de países. Pese a que la promoción de la equidad forma parte del núcleo de principios que inspiran la Declaración del Milenio, lo cierto es que la lucha contra la desigualdad no quedó reco-

gida de forma plena en los ODM. Pasados ya tres lustros y visto el agravamiento del problema, debiera esta limitación corregirse en la futura agenda de desarrollo.

Hay tres vías posibles que semejan operativas para incorporar esta dimensión en la agenda:

Incorporar metas e indicadores asociados al progreso experimentado por los quintiles más bajos de la población (el 40% más pobre, por ejemplo).

Establecer objetivos de acceso universal, especialmente en ámbitos relacionados con la seguridad, los servicios esenciales y el acceso a medios de vida básicos.

Finalmente, establecer objetivos específicos para los colectivos más pobres o marginados.

## **c) Medios de financiación suficientes y predictibles**

Los ODM definieron metas que debían ser alcanzadas para el 2015, pero no precisaron los medios para hacer realidad esos propósitos. En esta ocasión, debiera corregirse esa anomalía: la nueva agenda debiera incorporar algunos acuerdos en materia de financiación del desarrollo. Así lo aconseja, además: i) el estancamiento de la ayuda internacional, motivada por la crisis; y ii) la inclusión en la agenda de una relación más amplia de bienes públicos internacionales, que requieren de sus específicos medios de financiación.

Una primera vía de financiación la proporciona la más plena movilización de los recursos domésticos de los propios países en desarrollo. Existen espacios para ello, particularmente en los países de renta media. Para ello, sus gobiernos deben promover un entorno propicio para la estabilidad, el aumento de las inversiones productivas y la atracción de inversión extranjera; a la vez que proceden a una revisión de sus sistemas fiscales al objeto de incrementar los ingresos públicos e introducir mayores dosis de eficiencia y equidad en su sistema recaudatorio.

Un aspecto de particular importancia para la gobernanza internacional, pero también para la ampliación de los recursos financieros de los países en desarrollo, es todo lo que tiene que ver con la regulación de los llamados paraísos fiscales. El G-20 se comprometió a ello y la OCDE avanzó, aunque de forma limitada, en este campo, demandando el final del secreto bancario. No obstante, se debería avanzar más en esa senda, reclamando como nor-

ma la provisión automática de información (y no solamente a pedido), al objeto de evitar espacios impunes para la evasión, el fraude o el delito.

La severidad de la crisis hace pensar que no es fácil que la ayuda recupere sus ritmos de crecimiento previos en un plazo inmediato. Aun así es importante que los donantes traten de mantener sus compromisos de expansión de la ayuda, aunque dilaten en el tiempo las metas propuestas. En todo caso, podrían tomarse medidas para evitar que la política de ajustes fiscales castigue severamente a la ayuda internacional. En concreto, podría sugerirse a la Comisión Europea que tanto la ayuda humanitaria como aquella destinada a la financiación de las necesidades sociales básicas de los PMA no computase para los objetivos de déficit acordados en el seno de la UE. Existe ya una normativa que permite esa excepción cuando se trata de la ayuda de emergencia en el seno de la UE (como consecuencia de una catástrofe): podría hacerse extensiva esa medida al conjunto de los PMA. De igual modo, debería estimularse a los países en desarrollo de mayores capacidades (países de renta media) a sumarse más activamente, como algunos están haciendo, a las tareas de financiación del desarrollo y de bienes públicos internacionales.

Por último, deberían explorarse más activamente las posibilidades de movilización de recursos que encierran nuevos mecanismos de financiación innovadora. De entre estos mecanismos, hay dos que presentan la doble virtualidad de tener elevada capacidad recaudatoria y generar un doble dividendo (en términos de recaudación y de penalización de un mal global): se trata del impuesto sobre el uso de combustibles de carbono y el impuesto sobre transacciones financieras que impliquen un cambio de moneda (ITF). El primero ha sido objeto de iniciativas nacionales, pero sin traducción al ámbito internacional; y el segundo ha sido recientemente aprobado en el territorio comunitario. Sería deseable que la nueva agenda alentase a los países, particularmente a aquéllos con divisas internacionales, a la adopción de una tasa sobre las transacciones internacionales vinculada (aunque sea en parte) a la financiación de los objetivos de desarrollo y de bienes públicos internacionales.

#### **d) El doble rol de los países de renta media**

Vivimos hoy en un mundo en desarrollo mucho más heterogéneo que el pasado; un mundo más complejo y multipolar en el que, junto a las potencias tradicionales, han emergido nuevos poderes procedentes del

mundo en desarrollo; un mundo con menos pobreza absoluta, pero en el que la pobreza relativa y las desigualdades se hacen más manifiestas; un mundo más condicionado por la ruptura de los equilibrios biofísicos que condicionan la vida en el planeta; y un mundo más interdependiente, en el que los resultados de desarrollo están mucho más conectados con la provisión de bienes públicos internacionales. En este entorno es más necesaria que nunca la búsqueda de respuestas cooperativas a los problemas comunes, lo que debiera llevar aparejada una más equilibrada distribución de responsabilidades y de voz en el seno del sistema internacional.

En ese tipo de respuestas están llamados a tener un papel creciente los países de renta media. Un papel que se despliega en dos facetas. En primer lugar, los países de renta media son parte del mundo en desarrollo y, aunque con menor intensidad que los países más pobres, sufren déficit y vulnerabilidades estructurales que condicionan sus posibilidades de progreso. La *superación de esos déficit* debiera ser parte de un cuadro de objetivos de desarrollo que se pretenda universal. En segundo lugar, los países de renta media atesoran capacidades, experiencias y recursos que debieran ser puestos a disposición del esfuerzo colectivo para afrontar los problemas globales y para asentar una gobernanza más incluyente y democrática de la globalización. La comunidad internacional debe crear las condiciones para que esta *implicación de los países de renta media sea más plena y efectiva*.

#### **Fijar estándares sociales universales y crear un sistema de benchmarking a escala global**

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

sistema de *benchmarking* que debe ser adaptado a las condiciones específicas de cada país. Sería bueno tener esa dualidad en mente en el proceso de construcción de la Agenda Post-2015.

Si se acepta ese planteamiento, los *estándares mínimos* deberían estar referidos a cuatro dimensiones muy centrales de la vida de las personas: mínimos de seguridad frente al riesgo, acceso a servicios sociales esenciales, disposición de medios para sobrevivir y libertad básica para expresarse y participar en la vida colectiva. Los estándares fijados, entendidos como “suelo mínimo de protección social”, deberían comprometer a todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo.

Junto a ello, debieran fijarse otras dimensiones y objetivos que podrían conformarse como un sistema de *benchmarking* para estimular los esfuerzos nacionales en ámbitos que se consideran de especial interés para el desarrollo sostenible. En este caso, los países debieran adaptar las metas a sus específicas realidades, de forma que hubiese propósitos globales, pero objetivos nacionalmente definidos.

# UN ÍNDICE DE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO (ICPD) COMO AGENDA POST-2015

Pablo J. Martínez Osés (Plataforma 2015 y más)

## Proceso, perspectivas y desafíos sobre la nueva Agenda Post-2015

### a) Procesos abiertos y expectativas

El año 2015 marca el final del plazo para cumplir los ODM y para alcanzar el objetivo del 0,7% de AOD acordado en Monterrey en 2002. Parece el momento adecuado para revisar lo acontecido y configurar nuevos pasos que sirvan de horizonte compartido para los próximos periodos. Durante la Conferencia de Revisión de los ODM de 2010, NNUU recibió el mandato de comenzar a preparar las bases para una Agenda Post-2015 (NNUU, 2010). Entre aquella fecha y el día de hoy se han puesto en marcha varios procesos formales desde NNUU, que deberán desembocar, en el año 2015, en un acuerdo global sobre los retos y la agenda de desarrollo internacional.

El proceso formal comenzó en enero de 2012, cuando el Secretario General de Naciones Unidas (SG-UN) constituyó el Grupo de Tareas del Sistema de Naciones Unidas para coordinar a todas las entidades y agencias del sistema ante la construcción de la nueva agenda. La co-presidencia de este GT les corresponde al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA) y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). Hasta la fecha, ha publicado dos informes, recogiendo en el primero de ellos (UN, 2012) las principales recomendaciones de cara al proceso, basadas en los principios de la Declaración del Milenio y en los aprendizajes tras los ODM, y centrándose en el segundo en las dimensiones que deben abordarse para renovar la alianza global de actores para el desarrollo (UN, 2013a), en el que se expresa abiertamente la insuficiencia del ODM 8 para movilizar recursos y políticas distintas de la AOD, puesto que ha servido para perpetuar un tipo de relación “donante-receptor”.

En julio de 2012, el SG-UN crea el Panel de Alto Nivel sobre la Agenda Post-2015 (HLP2015), formado por 27 representantes -a título individual- de todas las latitudes geográficas y de distintos tipos de actores del ámbito del desarrollo. Con el mandato de elaborar un informe sobre la visión, la forma y el tipo de alianza que deben conformar la nueva agenda, realizan consultas telemáticas y celebran varias reuniones de discusión. El informe (UN, 2013b) sale a la luz pública en mayo de 2013. Este informe

está ampliamente discutido, en muchos casos, apreciando en el mismo un sesgo hacia la defensa de los intereses y visiones del sector privado, en detrimento de los enfoques basados en derechos humanos más habituales entre las organizaciones sociales y el propio sistema de Naciones Unidas.

Al mismo tiempo, de la Cumbre de Desarrollo Sostenible Río+20 emana el mandato para la creación de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN), que, mediante la creación de doce grupos de trabajo, sugiere desarrollar un nuevo marco de sostenibilidad para la agenda de desarrollo post-ODM que esté basado en las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social, ambiental y de buen gobierno. Para ello, concluye que es preciso abordar diez desafíos prioritarios. El informe, publicado en junio de 2013, es explícito respecto del principal reto para la nueva agenda y para la alianza global que debe promoverla: “*alejarse de la trayectoria que marcan los negocios tal y como se realizan hoy día para encaminarse hacia el desarrollo sostenible*” (SDSN, 2013).

Estos tres procesos, diseñados con mandatos, estructuras y soportes financieros diferentes, se han visto sin embargo entrecruzados en varios momentos y de varias formas. Con una apariencia de cordialidad y participación abierta, han coincidido representantes de unos y otros en numerosos eventos organizados por distintos actores y sectores interesados. Naciones Unidas también ha lanzado una serie de mecanismos de consulta con los diferentes actores, tanto a nivel nacional como mediante la realización de 11 consultas temáticas.<sup>1</sup> El Secretario General cuenta con informes de cada uno de los procesos -que representan aproximaciones diferentes, con enfoques

1 Para conocer más detalle sobre las consultas nacionales, en las que dicen que han participado más de 800.000 personas de 194 países, consultar el informe publicado en marzo, con un resumen estructurado de las mismas, en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/global-conversation-begins-web.pdf>

Las 11 consultas temáticas son sobre: conflicto y fragilidad, educación, sostenibilidad ambiental, gobernanza, crecimiento y empleo, salud, hambre y seguridad alimentaria, desigualdades, dinámicas demográficas, energía y agua.

diversos y propuestas diferenciadas-, además de numerosas aportaciones realizadas por ininidad de instituciones y actores al hilo de cada uno de ellos. En el esperadísimo informe sobre el nuevo marco de desarrollo para la Agenda Post-2015, que presentará en septiembre de 2013, podrá observarse cuál es la amplitud, el alcance y los principales focos de atención que pretenden abordar con los dos años de debate por delante hasta configurar la nueva agenda.

### **b) Desafíos comunes en busca de respuestas compartidas**

De cualquier forma todos y cada uno de los procesos tienen algunos elementos en común que deben ser abordados de forma imprescindible ante la configuración de la nueva agenda. Sea a partir de un análisis de las insuficiencias del ODM 8 para lograr una alianza efectiva entre los diversos actores o sea mediante un análisis de los cambios más apreciables que en el actual contexto de globalización ha puesto de manifiesto la creciente complejidad para gobernar los asuntos comunes, lo cierto es que el desafío de promover una nueva agenda de desarrollo parece más cercano y urgente que nunca.

En los últimos años se han apreciado cambios en la geografía política del desarrollo y de la pobreza, de forma que la mayoría de las personas en situación de pobreza ya no vive en los países más empobrecidos, sino en los denominados países de rentas medias (Sanahuja, 2013). Al mismo tiempo, varios de estos países, los denominados emergentes, han ascendido sus niveles medios de renta, para ubicarse en el grupo de países de rentas medias, lo que indica no sólo que en teoría tienen más recursos propios para abordar sus retos en materia de desarrollo, sino que también están alcanzando como grupo notables grados de influencia sobre cuestiones clave de la agenda internacional. En el ámbito específico de la cooperación internacional, ya son ampliamente reconocidos como donantes, bajo la denominación de Cooperación Sur-Sur, que en realidad es un término tan general que apenas es útil para englobar un conjunto de prácticas y políticas de muy distinto cuño y alcance, cuyo único punto en común es que los nuevos sujetos donantes son países que están fuera de la lista de los considerados como tales por el CAD. También desde esta perspectiva es notable la creciente importancia que los flujos privados de ayuda y la presencia de actores del sector privado tienen en el ámbito del desarrollo (Severino y Ray, 2009, y Kharas, 2010).

También se han apreciado notables cambios en la comprensión de las interdependencias, que muestran con claridad que parte de los desafíos más importantes (cambio climático, seguridad, seguridad alimentaria, etc...) sólo pueden ser abordados mediante mecanismos de coordinación entre países. Un Estado por sí solo tiene cada día más dificultades para hacer frente a las necesidades y demandas de sus ciudadanías, porque lo que hace unas décadas eran externalidades son ahora factores mucho más determinantes, tras el proceso de globalización. La consideración de los bienes públicos globales y la evidencia de que son precisos mecanismos globales para su gobernanza sitúan dos cuestiones en el centro de la nueva agenda de desarrollo: por un lado, la necesidad de construir acuerdos e instituciones que puedan ocuparse de gobernar los asuntos globales, y por otro lado, probablemente con carácter previo, la necesidad de que los países gobiernen sus asuntos domésticos bajo una nueva lógica, con una mirada puesta en las consecuencias que sus políticas domésticas tienen respecto de esos asuntos globales.

En este nuevo marco de interdependencias y de una geografía política cambiante, tres grandes grupos de cuestiones emergen con fuerza como los principales desafíos que deben ser acometidos por la nueva agenda global de desarrollo: la incorporación de las desigualdades como problema específico, la urgencia por transitar hacia modelos de sostenibilidad ambiental y la profundización de las democracias mediante una lógica basada en los derechos y la participación. Numerosos autores han analizado el agotamiento de la AOD como marco de comprensión para fundamentar el compromiso de los diferentes países para hacer frente a dichos desafíos. Por otro lado, las evidencias indican que las amenazas y riesgos globales actuales son producto de un complejo de políticas y de relaciones políticas entre actores, y que serán las transformaciones de éstas las que permitan (o no) transitar hacia un mundo más justo, más sostenible y más democrático. Parece razonable, por lo tanto, demandar un enfoque más holístico del complejo actoral y político del que disponemos para definir el corazón de la Agenda Post-2015. El presente artículo esboza a continuación sintéticamente algunos elementos de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) que pueden justificar la pertinencia de que una buena parte de la nueva Agenda Post-2015 sea en realidad una batería de indicadores sobre la CPD.

## La Coherencia de Políticas para el Desarrollo

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) es un concepto relativamente reciente en la literatura sobre desarrollo. Suelen citarse los avances y reflexiones que la OCDE ha ido publicando en los últimos años como el itinerario *oficial* para la progresiva construcción del concepto. Aunque inicialmente la visión de la CPD estuvo centrada en las sinergias, desbordamientos y compensaciones (synergies, spillovers, trade-offs) de las políticas para promover el desarrollo, esto suponía limitar su alcance a conseguir minimizar los impactos adversos y como mucho a promover la coordinación entre diferentes políticas para que éstas no mostraran incoherencias o inconsistencias claras. De hecho, la mayoría de los esfuerzos realizados por investigaciones e instituciones hasta ahora suelen centrarse en la detección y explicación de las inconsistencias e incoherencias entre diferentes políticas.

En 2012, la propia OCDE reconoce que es preciso dar un paso más adelante, para lo que *“El trabajo significativo en la definición de la CPD va más allá de minimizar los impactos adversos que las políticas públicas pueden tener en los países en desarrollo; esto implica la aplicación sistemática de políticas que se refuerzan mutuamente y la integración de las cuestiones de desarrollo en todos los departamentos de gobierno para situar las metas de desarrollo junto con los objetivos de política nacional”* (OCDE, 2102:3). En el esfuerzo en este sentido por avanzar en la definición y el enfoque de la CPD con más profundidad y utilidad para la definición de políticas y marcos institucionales que la promuevan, la definición más apropiada es probablemente aquella que considera la CPD *“como la integración de la visión del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país”* (Millán et al., 2012: 22).

Lo cierto es que aún hoy la CPD se comprende y se concibe (cuando no se instrumentaliza) de forma limitada, generando a menudo malentendidos o pervirtiendo el potencial del enfoque para justificar determinadas decisiones políticas. Las confusiones más habituales a que dan lugar estas versiones limitadas de la CPD son aquéllas que parten de la hipótesis de que existen contradicciones entre los intereses nacionales y los objetivos de desarrollo global, que, por lo tanto, apenas pueden ser resueltas mediante medidas de compensación. En estas hipótesis suelen producirse visiones estrechas o reduccionistas del

desarrollo o comprensiones muy limitadas de cuáles son los impactos de las políticas domésticas en el desarrollo global. En muchos casos, la exaltación del crecimiento económico medido en términos de PIB por habitante hace que éste se confunda con los denominados *intereses nacionales*, supeditando en realidad cualquier otra consideración a ésta. Es preciso notar que a menudo las limitaciones del enfoque de CPD son más bien limitaciones respecto de la visión de desarrollo que respecto de qué significa realizar una acción coherente.

En este sentido, una visión de desarrollo que incorpore las interdependencias, las asimetrías, el mandato natural de sostenibilidad y que atienda a las principales dimensiones de un enfoque de capacidades, como el desarrollado por Amartya Sen y el PNUD, implica una revisión profunda de la lógica de gobierno basada en los denominados intereses nacionales y en la concepción de la arena internacional como un espacio de competencia y disputa por recursos y ventajas comparativas. Al contrario, exige comprender que los Estados tienen nuevas y distintas obligaciones que ya no están estrictamente vinculadas al territorio demarcado por sus fronteras políticas, y, por lo tanto, que sus responsabilidades van más allá de sus ciudadanía nacionales. La necesidad de este profundo giro *cosmopolita* en la concepción de los Estados y de las responsabilidades de sus gobiernos plantea numerosas y profundas cuestiones, relacionadas también con la identidad y otros factores. Además, rechazar el tratamiento de los desafíos globales desde el ámbito nacional puede acabar minando las políticas domésticas.

Lo cierto es que con frecuencia la CPD se limita a la promoción de ciertos niveles de *negociación* entre grupos que representan intereses diferentes y, tal vez sólo aparentemente, contradictorios. Así, a menudo se sugieren como medidas en materia de CPD las compensaciones entre políticas o las denominadas estrategias win-win, que de forma nominalista tratan de resolver las contradicciones mediante atajos más que discutibles. En la mayoría de estos casos prima la lógica del corto plazo, representada a veces por lógicas electorales, por la necesidad de ofrecer resultados visibles o simplemente por responder a grupos de presión cuyos intereses pueden no estar en absoluto relacionados con el desarrollo. El enfoque de la CPD exige necesariamente una mirada de mayor alcance, basada en el largo plazo que imponen los procesos de desarrollo, más aún cuando se incorporan criterios de sostenibilidad, que se fun-

damentan en la asunción de cierta responsabilidad *diferida*: la que tenemos los habitantes del presente con las generaciones futuras.

En definitiva, un enfoque adecuado de la CPD debe incorporar al menos las cuatro dimensiones que, interrelacionadas entre sí, deben servir para analizar y en último término evaluar en qué medida las políticas públicas son coherentes o no con el desarrollo. Se trata de la dimensión vertical (que analiza la coherencia también denominada interna de una política en particular con los objetivos de desarrollo), la dimensión temporal (que incorpora la consistencia de la política en el largo plazo), la dimensión global (que incorpora la mirada cosmopolita) y la dimensión horizontal (que, como el enfoque *whole of government*, analiza la coherencia del conjunto de políticas y la relación entre ellas en la promoción de la CPD) (Millán et al., 2012: 19 y ss.).<sup>2</sup>

### La medición de la CPD: principales dificultades y breve estado de la cuestión

Tal y como reconoce la OCDE, la “*metodología de evaluación de la CPD permanece en un estado preliminar y la visión de conjunto de los posibles criterios de evaluación, métodos e instrumentos está aún trabajándose*” (OCDE, 2012: 27). La compleja naturaleza de la CPD indica que cualquier método de evaluación debe incorporar una variedad de técnicas y herramientas combinadas en diferentes etapas de un proceso de evaluación, que incluyan datos cuantitativos y cualitativos y análisis que se refuercen mutuamente. Aunque parece razonable pensar que las evidencias que pudieran ofrecer evaluaciones sobre la CPD podrían ayudar a incrementar su promoción en la práctica, también es preciso tener en cuenta que no siempre pueden alcanzarse políticas completamente coherentes debido a la competencia entre intereses nacionales y/o entre intereses particulares en el interior de un país, sin importar los resultados que pueda ofrecer una evaluación.

2 Este enfoque es el desarrollado en los últimos años por la línea de estudios de la Plataforma 2015 y más y que debe considerarse en construcción y discusión con otros posibles enfoques. Por ejemplo, la CPD irlandesa sugiere cuatro dimensiones diferentes para conceptualizar y trabajar la CPD que son la Consistencia (eliminación de inconsistencias entre AOD y otras políticas), el Realce o Mejoramiento (hacer que las políticas no AOD incluyan objetivos de desarrollo), la Mitigación (programas de desarrollo compensatorios) y la Incidencia política (promoción del desarrollo en foros internacionales) (Barry et al., 2009: 22).

Hasta la fecha, la mayoría de los análisis realizados sobre CPD se orientan particularmente al grupo de países donantes. Uno de los principales desafíos actuales es lograr desarrollar un enfoque que permita el análisis y su aplicabilidad a todos los países, independientemente de su grado relativo de desarrollo o de su consideración como donante o receptor en las instituciones de ayuda. Esto implica que la centralidad de las políticas de ayuda en los análisis y mediciones de la CPD debe abandonarse y, en consecuencia, recibir una ponderación mucho menor de lo que habitualmente recibe.

La línea de trabajo preferida por la OCDE para desarrollar sistemas de medición se basa principalmente en la idea de *impactos* que las políticas públicas tienen en el desarrollo. Esto, además de introducir algunas limitaciones al propio enfoque de la CPD, constituye un problema añadido para cualquier medición que se intente en materia de CPD, puesto que en el análisis de los impactos en desarrollo no hay consensos muy cerrados sobre lo que contribuye o no al mismo de forma inequívoca. Como tampoco los hay sobre lo que se considera impacto en desarrollo bruto o neto de cualquier actividad. Puede añadirse además la evidente dificultad de medir determinados impactos, que sólo son observables transcurrido un largo período de tiempo.

Efectivamente, centrar las evaluaciones en el impacto de las políticas tiene interés, pero un análisis de la CPD debe tener en cuenta también otros tipos de análisis que pueden contribuir a promover la CPD igualmente. Por un lado, el análisis sobre los procesos de diseño de las políticas públicas, sobre los actores y las circunstancias más determinantes en el mismo, así como el análisis de los aspectos normativos y las definiciones de desarrollo, explícita o implícitamente, contenidos en dicho proceso de elaboración de las políticas. Por otro lado, todo el análisis institucional de los departamentos de gobierno también puede ofrecer evidencias sobre obstáculos y dificultades para la promoción de la CPD.

En los últimos años se han realizado algunos análisis de CPD, aunque la mayoría de ellos se centran en detectar y explicar incoherencias entre políticas, incorporando en la mayoría de los casos sugerencias o recomendaciones para mitigar esas inconsistencias. Por ejemplo, pueden destacarse en nuestro país las monografías realizadas en 2011 por el Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid que analizan los enfoques y las incon-

sistencias de cuatro políticas diferentes: seguridad energética, de construcción de paz, migratoria y de salud.<sup>3</sup> El marco son los impactos de las políticas en África, por lo que el objeto de análisis son principalmente las políticas exteriores y de cooperación. Más recientemente, y desde otra perspectiva francamente interesante, el Proyecto Avizor<sup>4</sup> analiza desde un enfoque normativo la incorporación de algunos criterios de desarrollo en la actividad del poder legislativo en España, lo que sin duda supone una aportación relevante para un ulterior y más sistemático análisis de algunos aspectos relativos a la dimensión global de la CPD.

Desde un enfoque algo más amplio de la CPD, existen ya varios análisis que se centran en examinar una por una un conjunto de políticas públicas atendiendo a los impactos en el desarrollo que éstas tienen, lo que supondría en cierto modo, y desde el enfoque que hemos propuesto, muy buenos insumos, aunque por lo general limitados al análisis de la dimensión vertical de las diferentes políticas. Cabe mencionar los estudios elaborados por varias organizaciones europeas sobre las incoherencias que nueve políticas europeas presentan con los principios del desarrollo,<sup>5</sup> entre las que destacan la Política Agrícola Común, los impactos en desarrollo de las políticas de promoción de biocombustibles, de los Acuerdos de Partenariado Económico (EPA) o de los Acuerdos pesqueros, entre otros. En su caso, los análisis combinan reflexiones sobre los impactos y aspectos normativos de las políticas. En el mismo ámbito europeo, CONCORD ha publicado ya dos informes (CONCORD, 2009 y 2011) analizando los impactos e incoherencias de las políticas comunitarias que consideran con mayor impacto en desarrollo: cambio climático, seguridad alimentaria, migraciones, finanzas y comercio. En su caso, CONCORD asume el enfoque basado en derechos humanos, para realizar los análisis de impacto de las políticas precisamente sobre ellos. A la publicación de estas líneas está previsto el lanzamiento de la tercera edición del informe, sobre el que parece

3 Pueden consultarse en <http://www.uam.es/otros/gea/Publicaciones.htm>

4 *Informe Avizor 2012: Un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo.*

5 *Policy Coherence for Development Manual: From policy incoherence to fair politics*, Instituto Marquês de Valle Flôr, Portugal, 2012.

puede haber nuevos desarrollos del enfoque de CPD asumido.

Muchos menos son los estudios que han explorado la posibilidad de establecer baterías de indicadores para la medición de la CPD. Tal vez uno de los esfuerzos más notables es el realizado por el European Center for Development Policy Management (King et al, 2012), que sugiere la necesidad de utilizar un enfoque de doble vía (twin-track approach), consistente en, por un lado, continuar con los esfuerzos mencionados en materia de evaluación que la OCDE está desarrollando y, por otro lado, en promover la inclusión de una serie de indicadores<sup>6</sup> sobre compromisos de CPD como parte del acuerdo sobre la nueva Agenda de Desarrollo Post-2015. Con ello se pretende alcanzar el objetivo de que la AOD y la CPD devengan en contrapartes de la nueva agenda.

### Algunas pistas para un Índice de CPD

Desde el año 2003, se publica el Índice de Compromiso con el Desarrollo (CDI por sus siglas en inglés) por parte del Center of Global Development. Se trata de lo más parecido a un Índice de Coherencia de Políticas que existe en la actualidad. Es una herramienta en forma de índice compuesto por la equiponderación de siete políticas: ayuda, migración, comercio, medioambiente, inversión, seguridad y tecnología. Los valores se componen de series de indicadores, a partir de los cuales se asigna un valor a cada una de las políticas. Cualquier propuesta de elaboración de un índice que quiera medir de forma más específica la CPD debe partir de un estudio profundo de la composición y la propuesta que supone el CDI. Revisar en primer lugar la selección de las políticas, que deben responder con claridad a aquéllas más claramente vinculadas a los desafíos globales que hemos mencionado al principio del artículo. Revisar igualmente los indicadores elegidos para valorar el grado de compromiso de cada una de las políticas con el desarrollo, explicitando cuál es la visión de desarrollo a que responde dicho compromiso, puesto que en algunos casos el compromiso parece más vinculado a la agenda liberalizadora que a una idea de desarrollo más precisa.

Pero una revisión crítica del CDI, siendo un ejer-

6 En total, son 101 indicadores, aunque repartidos desigualmente. Por ejemplo, la política de inversión se analiza a través de 25 indicadores (la que más) y la política de seguridad, mediante 5 (la que menos).

cicio previo casi imprescindible, puede ayudarnos también a concluir que la mejor forma para conseguir un índice que ayude explícitamente a promover la CPD es precisamente evitar la creación de un índice *mejorado* o alternativo al CDI. En realidad, un enfoque desarrollado de la CPD, que atienda a las cuatro dimensiones a las que hemos hecho referencia, que pueda proporcionar valoraciones eficaces de las políticas (de cada una y del conjunto de las mismas) en función de sus impactos en el desarrollo, comprendido éste como un complejo multidimensional no compuesto sólo de factores objetivos, sino también de percepciones y expectativas, requiere un esfuerzo de complejidad ineludible. Es evidente que entre un índice compuesto al estilo del CDI y una serie de indicadores (a modo, por ejemplo, de cuadro de mandos) aquél gana en accesibilidad y en potencial comunicador, mientras que éste gana en capacidad de mostrar detalles y, por lo tanto, en eficacia para orientar modificaciones y cambios (King et al., 2012: 43). Algo similar sucede en los debates actuales respecto de la nueva Agenda Post-2015 entre quienes sugieren la necesidad de simplificar para ganar potencial sensibilizador y quienes apuestan por mayor detalle para ganar en capacidad prescriptiva. En mi opinión, uno de los aprendizajes claros de los ODM es que el exceso de simplificación en la concepción de algunas de sus metas ha impedido que los mismos vayan a pasar a la historia por su capacidad efectiva de orientar transformaciones políticas y superar barreras estructurales.

Podríamos convenir que los responsables de las políticas necesitan por igual aumentar el grado de conocimiento y de reflexión sobre las posibilidades de integrar la visión de desarrollo en las políticas, para lo que requieren mayor detalle, como sentir con más fuerza la presión y la demanda ciudadana respecto de tomar en serio la CPD, para lo que el potencial comunicador es imprescindible. Como organizaciones sociales, no podemos renunciar a ninguna de las dos estrategias. Un buen trabajo será el que mejor recoja las evidencias en los detalles, atendiendo a su complejidad, y supere después las dificultades propias de comunicarlas, hacerlas accesibles y lograr convertirlas en convencimientos generales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, José Antonio (2012): *From aid to global development policy*, UN/DESA Working Paper, nº121, septiembre, 2012,

Nueva York, United Nations. Disponible en [http://www.un.org/esa/desa/papers/2012/wp121\\_2012.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2012/wp121_2012.pdf)

- Barry, F., King, M. and Matthews, A. (2009): *Policy coherence for development. The state of play in Ireland*, Advisory Borrado for Irish Aid, Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublín, Ireland.
- CONCORD (2009): *La coherencia de políticas en el punto de mira*, Coordinadora de ONGD – España y CONCORD.
- CONCORD (2011): *La coherencia de políticas en el punto de mira*, CONCORD, 2011.
- Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Cooperation and
- Development (DAC) (2011a): *Development Assistance Committee Reflection Exercise: A Common Cause in a Changing World*, Paris: OECD
- Kharas, H. (2010): “La ayuda al desarrollo en el siglo XXI”, en GUERRA, A., TEZANOS, J.F., y TEZANOS, S. (2010): *La lucha contra la pobreza y el hambre*, Editorial Sistema, Madrid, pp.299-340.
- King, M, Keijzer, N, Spierings, E. and Matthews, A. (2012): *Measuring Policy Coherence for Development*, ECDPM.
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A., (2012): *La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*, Editorial 2015 y más.
- OCDE (2005): *Fostering development in a Global Economy. A Whole of Government Perspective*, disponible en <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=432005171p1>
- OCDE (2008): *Declaration on policy coherence for development*, 4, June, 2008, C/MIN(2008)2/FINAL, disponible en [http://acts.oecd.org/Public/Info.aspx?lang=en&infoRef=C/MIN\(2008\)2/FINAL](http://acts.oecd.org/Public/Info.aspx?lang=en&infoRef=C/MIN(2008)2/FINAL)

- OCDE (2009): *Building Blocks for policy coherence for development*. Disponible en <http://www.oecd.org/development/pcd/44704030.pdf>
- OCDE (2009b): *Looking for results – Coherent policies for development*, 8, june, 2009, Summary record, SG/PCD/M(2009)1. Disponible en <http://www.oecd.org/pcd/43230469.pdf>
- OCDE (2010): *Recommendation of the council on good institutional practices in promoting policy coherence for development*, 29, april, 2010 - C(2010)41. Disponible en <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=260&InstrumentPID=260&Lang=en&Book=False>
- OCDE (2012): *Policy framework for policy coherence for development*, Working Paper, 1.
- Sanahuja, José Antonio (2013): “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Mesa, M. (coord.): *El reto de la pobreza en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario 2013-2014*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, Ceipaz, pp. 61-100.
- Severino, J. M. and Ray, O. (2009): “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”, *CGD Working Paper* 167, Washington, Center for Global Development.
- Sustainable Development Solutions Network (2013): *An Agenda for Sustainable Development. Report for the UN Secretary-General*, New York, June, 2013.
- United Nations (2010): *Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals. MDG Review Summit Outcome Document*, Washington. UN A/61/L.1. Disponible en [http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset?asset\\_id=2802060](http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset?asset_id=2802060)
- United Nations (2012): *Realizing the future we want for all: Report to the Secretary-General*, United Nations Task Force, june, 2012, New York. Disponible en [http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/report.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/report.shtml)
- United Nations (2013a): *A Renewed global partnership for development, United Nations Task Force, march, 2013, New York*. Disponible en [http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/glob\\_dev\\_rep\\_2013.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/glob_dev_rep_2013.pdf)
- United Nations (2013b): *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, New York. Disponible en <http://www.post2015hlp.org/the-report/>

## JOSEPH E. STIGLITZ, AMARTYA SEN Y JEAN-PAUL FITOUSSI, MEDIR NUESTRAS VIDAS. LAS LIMITACIONES DEL PIB COMO INDICADOR DE PROGRESO, RBA, BARCELONA, 2013

Pablo J. Martínez Osés (Plataforma 2015 y más)

Aunque se trata de un texto original del año 2010, ha sido traducido al español y publicado hace pocos meses. Se trata de un libro que, con propósito explícitamente divulgativo, pretende difundir las conclusiones principales del trabajo de la Comisión sobre la medición de las actividades económicas y el progreso social, una iniciativa auspiciada por el entonces Presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, a la sazón prologuista de esta edición divulgativa. Los tres reputados autores del texto, Stiglitz, Sen y Fitoussi, fulgieron como organizadores de dicha Comisión, que contó con más de una veintena de personas expertas en economía y desarrollo, como Kernal Davis, François Bourguignon o Anthony Atkinson, por mencionar tan sólo a algunos más conocidos. Un equipo mixto con personal de la OCDE y del Instituto Nacional de Estadística Francés hizo las labores de secretarios para las reuniones y discusiones de la Comisión, que finalizó sus trabajos a finales de 2009.

El trabajo encargado tenía un ambicioso propósito reformista claramente expresado en el prólogo, en el que se afirma que ante *“las amenazas por todo tipo de desastres financieros, económicos, sociales, medioambientales (...), debemos cambiar la manera en que vivimos, consumimos y producimos. Es necesario cambiar los criterios que dirigen nuestras organizaciones sociales y nuestras políticas públicas”*. Para ello, y ciñéndose al modo en que representamos y evaluamos los resultados de las políticas, el informe recibía un triple encargo: a) identificar los límites del PIB como indicador de desarrollo económico y de progreso social; b) considerar qué información adicional sería necesaria; y c) evaluar la viabilidad de herramientas alternativas y debatir cómo presentar de modo adecuado la información estadística.

El trabajo de la comisión resumido en el libro supone un ejercicio honesto de reflexión sobre los límites que la información económica cuantitativa tiene no sólo para caracterizar adecuadamente el progreso, el bienestar, el desarrollo y la pobreza, sino, y más importante, para servir de orientación a los diseñadores

e implementadores de políticas públicas. Tal y como dice el texto, *“No se trata sólo de cartografiar el progreso, sino de construir estrategias y mejorar la vida”*. Lo que justifica esta recensión en un número dedicado a los aspectos esenciales que deben tenerse en cuenta en la nueva Agenda Post-2015. El libro supone un ejercicio de divulgación y comunicación excelente, para lo que recoge tan sólo las principales reflexiones, conclusiones y recomendaciones de un trabajo que está disponible en todo su detalle y profundidad en <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>

El texto parte de una importante constatación de partida que da sentido a todo el esfuerzo: aunque el PIB de muchos países aumenta, se puede constatar que en esos mismos lugares está disminuyendo el bienestar, admitiéndose que éste se percibe mejor de muchas otras formas, algunas de las cuales pueden mostrarse en indicadores diferentes del PIB. Este esfuerzo por *desbanca*r al PIB como el indicador de progreso por excelencia es importante y oportuno. No en vano, como expresó acertadamente Galbraith, *“no hay ninguna otra estadística con una autoridad más convincente. Para los economistas y para otras muchas personas, la tasa de crecimiento es la dinámica del capitalismo moderno”*.<sup>1</sup>

El texto se sitúa en una posición moderada, pero profundamente analítica, para tratar de que las palabras de Galbraith pasen a la historia. Explican la insuficiencia del PIB para dar cuenta adecuadamente del progreso de las sociedades. Moderada, porque reconoce la importancia y utilidad del PIB, aunque mediante el análisis establece con claridad que su insuficiencia para caracterizar y abordar las cuestiones del bienestar de las sociedades no puede seguir obviándose por parte de gobernantes, medios de comunicación y la sociedad en general. Para evitar la *dictadura* del PIB, el texto sugiere al menos dos vías de mejora para las mediciones: una

1 Citado en UNCETA, Koldo, “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”, *Carta Latinoamericana*, 7 (2009), D3E- CLAES, Montevideo, 35 pp.

que podríamos considerar “interna”, consistente en criticar y corregir varias imperfecciones habituales en la construcción del PIB, y otra vía centrada en la incorporación de otros indicadores, que deben, cuando menos, complementar las mediciones de renta. En realidad, afirman los autores, se trata de pasar de un “*sistema de medición orientado a la producción a otro centrado en el bienestar de las generaciones presentes y futuras, es decir, a una medición más amplia del progreso social*”. Al fin y al cabo, la producción material ya no ocupa un lugar tan central entre las actividades económicas como cuando se ideó este sistema para medir el comportamiento de las economías.

El libro aborda la cuestión mediante tres capítulos, que a su vez se corresponden con tres partes diferenciadas del trabajo de la Comisión: a) cuestiones clásicas sobre el PIB; b) esfuerzos para medir la calidad de vida, es decir, la sensación de bienestar y c) la sostenibilidad del desarrollo y el medio ambiente como retos para las mediciones del bienestar de las generaciones futuras.

Consideran de forma transversal la cuestión de la distribución, que analizan en cada uno de los tres capítulos y que, tal y como expresan y recomiendan finalmente, es preciso incorporar en las mediciones de los indicadores. El tratamiento de la desigualdad respecto de cualquiera de los indicadores sobre los que se esté realizando un análisis se convierte, a juicio de los autores, en un aspecto imprescindible para evitar cometer errores procedentes de análisis basados en valores medios, así como para poder entender correctamente cómo se comporta, evoluciona y alcanza determinado valor a cada grupo de población en función de cuál sea su distancia respecto de dicha media nacional. Los autores sugieren como imprescindible combinar las medias con las medianas, ejemplificando de manera constante cómo estas combinaciones pueden ofrecernos una más adecuada comprensión de las situaciones, que permanecían ocultas *bajo* los valores medios. En este mismo sentido, incorporar valores por quintiles de población proporciona datos mucho más útiles para una adecuada comprensión.

En el primero de los capítulos, los autores muestran cómo mediante la incorporación de una serie de indicadores consolidados puede caracterizarse mucho mejor que con el PIB cuáles son las características del bienestar (y su evolución) de una sociedad determinada. Fijar la atención en los ingresos y en

el consumo, más que en la producción, y orientar los análisis hacia los hogares puede evitar errores clásicos del PIB, como no considerar el trabajo doméstico no remunerado, el ocio y los desplazamientos; no medir, o hacerlo inadecuadamente, las *transferencias en especie*, especialmente las que el Estado presta a los ciudadanos (que normalmente se han medido por lo que cuestan *-inputs-* y no valorando los resultados que obtienen *-outputs-*) en materia de educación, salud o seguridad; o considerar cómo gasto defensivo lo que en realidad, proponen los autores, debería contabilizarse como un activo, como el gasto público en salud o en conservación ambiental, puesto que supone una inversión con consecuencias evidentes en la mejora de la calidad de vida, individual y colectiva. En definitiva, sugieren que se consideren conjuntamente renta, riqueza y consumo, incorporando en la riqueza otros indicadores que midan los stocks de capital físico, natural, humano y social. Por ejemplo, señalan que se han elaborado estimaciones de que el capital humano puede alcanzar hasta el 80% de la riqueza total.

Para todo ello, deben también utilizarse otro tipo de indicadores que estimen (mediante imputaciones) las actividades económicas *fuera del mercado*. Por ejemplo, sugieren que hay que medir el *uso del tiempo*, distinguiendo cuál es para producción en los hogares (cuál es para cuidados del hogar, de los miembros -voluntariado, teléfono, gestión del correo, compras, desplazamientos, etc.- y cuál para el cuidado personal -ocio + comer, beber y dormir-). Señalan de forma muy sugerente cómo en un estudio comparativo realizado en 2008 “*la renta per cápita en Francia es alrededor de un 66% de la cifra en EEUU. Añadir los servicios provistos por las administraciones públicas estrecha la diferencia hasta un 79%. Si además consideramos el trabajo doméstico y el ocio, obtenemos una renta relativa del 87%.*”

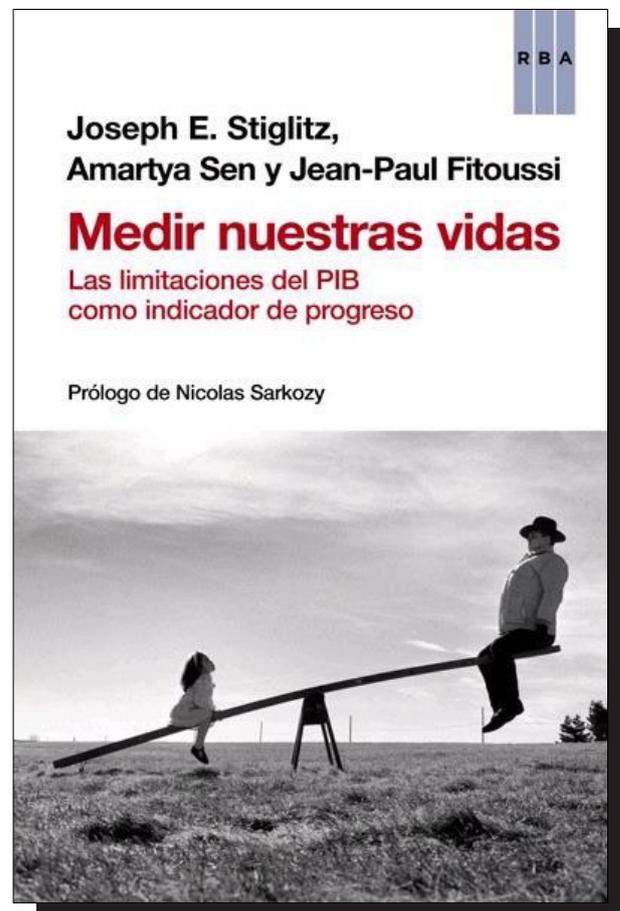
El segundo capítulo claramente responde a la necesidad de incorporar mediciones más coherentes con el enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen, dado que sugiere atender la *multidimensionalidad* del bienestar, que no sólo de la renta vive el hombre. Así, sugiere la necesidad de incorporar indicadores para algunas dimensiones que recuerdan razonablemente a las que el nuevo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), publicado por el PNUD de forma experimental en 2010, presenta: nivel de vida, salud, educación, actividades personales (incluido trabajo), voz política y gobernanza, conexiones y re-

laciones sociales, entorno (condiciones presentes y futuras), inseguridad física y económica. Los principales retos para aproximarnos mejor a una medición de la calidad de vida y que los autores abordan son, por un lado, definir con mayor precisión cuáles son estas dimensiones consideradas como *características objetivas determinantes de la calidad de vida*, cómo actúa cada una de ellas respecto de la calidad de vida y cuáles son las mejores formas de medirlas; y por otro lado, la incorporación de los *factores subjetivos*, lo que exige incorporar cuestionarios sobre medidas subjetivas (el bienestar subjetivo engloba distintos aspectos, como evaluaciones cognitivas de la propia vida, felicidad, satisfacción, emociones positivas, como alegría y orgullo, y negativas, como dolor y preocupación): percepciones, experiencias y prioridades de la gente.

Por último, en el tercero de los capítulos abordan la cuestión del desarrollo sostenible. Los autores reconocen abiertamente las dificultades añadidas por esta cuestión, puesto que no sólo se trata de medir el comportamiento económico, sino también de predecir cuál será en el futuro, lo que precisa hipótesis y elecciones normativas. En definitiva, el interés del reto es máximo, por cuanto se trata de resolver como falsos dilemas una buena parte de los dilemas a los que se enfrentan en la actualidad gran parte de los gobiernos: *“la elección entre aumentar el PIB o proteger el medio ambiente puede ser un falso dilema, una vez que se incluye la degradación medioambiental en nuestra medición del desarrollo económico”*. En este punto, los autores rechazan de plano la posibilidad (incluso la conveniencia) de tratar de reunir en un solo indicador monetizado todas las variables relativas a la sostenibilidad del desarrollo. Al contrario, sugieren la creación de un *“cuadro de mandos”* con varios indicadores en forma de stocks para conocer la cantidad y calidad de recursos naturales, de capital humano, social y físico. Al respecto, reconocen que no sobre todos ellos existen formas de medición satisfactoria, por lo que sugieren la prudencia a la hora de monetizar, valorizando sólo aquéllos sobre los que ya existen técnicas razonables para hacerlo. Aunque también es imprescindible establecer umbrales y niveles de peligrosidad para aspectos de la degradación ambiental, por ejemplo, los asociados al cambio climático o al agotamiento de los recursos pesqueros.

En definitiva, se trata de un libro muy recomendable para todo tipo de personas, que, sin necesidad de grandes conocimientos previos en materia de eco-

nomía, desarrollo o estadística, tendrán a la mano la posibilidad de conocer reflexiones fundamentales para comprender, y de paso relativizar, cuáles son las deficiencias y errores del *dogma del PIB*, que con tanto vigor parece determinar decisiones políticas que en último término afectan muy seriamente a las posibilidades de vivir una vida digna en nuestras sociedades, así como de dejar en herencia a nuestros sucesores las mismas posibilidades.





**Economistas  
sin Fronteras**

**Dossier nº11, Septiembre 2013**

**LA AGENDA DE DESARROLLO POST-  
2015: ¿MÁS DE LO MISMO O EL  
PRINCIPIO DE LA TRANSICIÓN?**