

La agenda de desarrollo para después de 2015 y los países de renta media

The Post-2015 Development Agenda and Middle-Income Countries

Gabriela Sánchez Gutiérrez

Profesora-investigadora, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

gsanchez@mora.edu.mx



Resumen:

Este artículo aborda, desde una perspectiva crítica, los debates actuales sobre la agenda de desarrollo para después de 2015 y, en particular, los desafíos que se vislumbran para los países de renta media, en especial, para México. Se enfatizan la diversidad y las profundas desigualdades que hay tanto al interior de estos países como entre ellos, y se proponen algunos enfoques que buscan avanzar hacia una visión más integral y compleja del desarrollo y de la cooperación internacional.



Abstract:

This article discusses, from a critical point of view, the current debates on the Post-2015 Development Agenda and the challenges facing middle-income countries, and Mexico in particular. The diversity and the deep inequalities that exist within these countries and among themselves are emphasized. Finally, some approaches that seek to move towards a more comprehensive and complex vision of development and international cooperation are proposed.



Palabras clave:

Agenda de desarrollo para después de 2015, desarrollo, países de renta media, México, cooperación internacional.



Key Words:

Post-2015 Development Agenda, development, middle-income countries, Mexico and international cooperation.

La agenda de desarrollo para después de 2015 y los países de renta media

Gabriela Sánchez Gutiérrez

Introducción

En la actualidad, el mundo en que vivimos es sin duda mucho más complejo y heterogéneo que en el año 2000, cuando se trazaban los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Hoy, en los nuevos países emergentes hay menos pobreza absoluta, aunque privan todavía muchas desigualdades. Estamos ante un mundo que exige respuestas claras y contundentes para frenar el cambio climático y sus devastadores efectos, visibles en todas las regiones del planeta. Los países de renta media (PRM) desempeñan también hoy un papel central en la agenda de desarrollo y de cooperación internacional, y en ellos habita más de setenta por ciento de la población del planeta.¹

El objetivo de este artículo es tratar, desde una perspectiva crítica, los debates actuales sobre la agenda de desarrollo para después de 2015 y, en particular, el papel de los PRM, en especial, México. La idea es profundizar la reflexión a fin de determinar si dicha agenda representa realmente un nuevo paradigma de desarrollo o si, por el contrario, significa más de

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago de Chile, ONU, 2012, p. 7, en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/48446/PaisesDeRentaMedia.pdf> (fecha de consulta: 15 de octubre de 2014).

lo mismo. Con este fin, el artículo comienza con una exposición general sobre la realidad actual y el papel de los PRM en el contexto internacional, en la cual se señala la diversidad, así como las profundas desigualdades que existen tanto al interior de estos países como entre ellos. Asimismo, se retoma el debate sobre los criterios de clasificación de los PRM y sus consecuencias, en particular, las limitaciones del concepto de desarrollo que subyace en esa clasificación. La segunda parte del artículo está dedicada al proceso que ha conducido a la configuración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)² y, en específico, a los cambios que desde mi punto de vista son sustantivos en contraste con los ODM. Me interesa en particular señalar aquí las reflexiones y los cuestionamientos en torno a la agenda para después de 2015. Con base en estos elementos, en el tercer apartado se hace una reflexión sobre los desafíos y las oportunidades que enfrentan los PRM en la perspectiva de la nueva agenda de desarrollo.

El debate sobre la clasificación de los países de renta media

El mundo actual se caracteriza por su multipolaridad. Han emergido nuevos poderes en los países en desarrollo, caracterizados por economías dinámicas y altas tasas de crecimiento, y hay una gran diversidad de países con muy variados niveles de desarrollo. Por ello, es necesario cuestionar las formas tradicionales en que los países del mundo se han clasificado.

El Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) son las instituciones que han establecido los criterios de clasificación de los países. Desde 1978, el BM se basó en el criterio del ingreso per cápita para definir cuatro clasificaciones de países: los países de ingreso bajo (con menos de 1005 dólares de producto nacional bruto [PNB]

² Cabe señalar que a septiembre de 2014, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas responsable de formular la propuesta de los ODS presentó en la Asamblea General de la ONU, llevada a cabo en Nueva York, el avance de los mismos, que deberán ser discutidos y aprobados en septiembre de 2015.

per cápita en 2010); los países de ingreso medio-bajo (con ingresos de entre 1006 y 3975 dólares); los países de ingreso medio-alto (con ingresos de 3976 a 12 275 dólares), y los países de ingreso alto (más de 12 276 dólares).³

Por otro lado, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), bajo el mismo criterio, clasificó a los países en dos grandes grupos: los países “desarrollados”, que son los mismos que el BM clasifica como de ingreso alto, y los “países en desarrollo”, en los que se incluye, según la clasificación del BM, a los países de ingreso bajo, medio-bajo y medio alto. Esta clasificación sirvió para establecer criterios de destino de la ayuda oficial al desarrollo (AOD).

El PNUD elaboró una clasificación según su índice de desarrollo humano (IDH) que se basa en tres criterios de desarrollo: esperanza de vida al nacer, educación e ingreso. Así, el PNUD distinguió cuatro niveles: desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo.

Sin embargo, estas clasificaciones han arrojado resultados paradójicos, pues lejos de evidenciar las diversas realidades de los países, las ocultan. De acuerdo con José Antonio Alonso:

La categoría [de países] de ingresos bajos es considerablemente reducida: en 2010 ésta incluía únicamente 35 países, lo que representaba 11% de la población del mundo, mientras que el grupo heterogéneo de ingresos medios incluía 110 países, o 72% de la población del mundo. Esto significa que la mayoría de los países y la mayor parte de la población del mundo en desarrollo está ahora ubicada en la categoría de ingresos medios.⁴

³ Sergio Tezanos y Ainoa Quiñones, “Países de renta media. Una taxonomía alternativa del desarrollo de América Latina y el Caribe”, en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 1, núm. 2, 2012, p. 7, disponible en <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/45/22> (fecha de consulta: 8 de octubre de 2014).

⁴ José Antonio Alonso, *Cooperation with Middle-Income Countries: An Incentive-Based Approach*, Madrid, Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID) (Spanish Cooperation Working Papers 2014, núm. 3), 2014, p. 1, en http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DT03%20AECID_CooperationMiddleIncomeCountries_030414-final.pdf (fecha de consulta: 8 de octubre de 2014).

Además, Alonso señala que los patrones geográficos de la pobreza han cambiado sustancialmente. En 1990, 90% de la población pobre, en términos absolutos, vivía en países de renta baja, mientras que en la actualidad los PRM concentran las dos terceras partes de la población pobre del mundo.⁵ No obstante, una consecuencia de estas clasificaciones es la disminución de la AOD de los PRM.

En América Latina y el Caribe prácticamente todos los países, excepto Haití, han sido clasificados como PRM y, sin embargo, encontramos muy distintos niveles de desarrollo. Sergio Tezanos y Ainoa Quiñones lo expresan de la siguiente manera:

Así, en 2010 las diferencias en términos de PIB per cápita (en paridad de poder adquisitivo) se extendieron desde los 2914 dólares de Nicaragua hasta los más de 15 000 dólares de Chile, Argentina, Antigua y Barbuda y San Cristóbal y Nieves. Y, en definitiva, estas abultadas diferencias en términos de ingreso enmascaran las disímiles “brechas de desarrollo” que afrontan los países de la región.⁶

En efecto, las brechas de desigualdad entre los países de América Latina son muy grandes y, más aún, las desigualdades al interior de ellos constituyen hoy el mayor desafío para el desarrollo de la región. Por tanto, no se trata solamente de erradicar la pobreza, objetivo por demás incuestionable, sino de eliminar también las muy diversas desigualdades que prevalecen en América Latina.

Desde la perspectiva de la riqueza, según datos del BM, México ocupó en 2010 el decimotercero lugar en la lista de los países con mayor producto interno bruto (PIB), con un billón de dólares. Según registró la revista *Forbes* en 2012, México tenía cuatro millonarios en la lista de los 100 hombres más ricos del mundo y, de acuerdo con esta información, estos cuatro

⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁶ S. Tezanos y A. Quiñones, *op. cit.*, p. 6.

empresarios mexicanos poseían siete por ciento de la riqueza de la lista de los cien millonarios.⁷

En contraste, la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), en su *Panorama Social de América Latina 2013* señala que “México es el único país con información disponible a 2012 donde los indicadores de pobreza aumentaron, pero las variaciones son de pequeña magnitud (del 36,3% en 2011, al 37,1% en 2012, en el caso de la pobreza y del 13,3% (2011) al 14,2% (2012) en el caso de la pobreza extrema)”.⁸

Asimismo, los datos más recientes disponibles de la CEPAL indican que en América Latina el quintil más pobre (es decir, 20% de los hogares con menores ingresos) capta en promedio cinco por ciento de los ingresos totales, mientras que la participación en los ingresos totales del quintil más rico alcanza en promedio 47%. El caso de México es ilustrativo: en 2012, el quintil más pobre de la población captó 6.6% de los ingresos totales, mientras que el quintil más rico, 46.2%.⁹

La desigualdad se amplía en México por el incremento en el ingreso del 30% más rico, que suma 8.7 millones de familias. Los ingresos de este grupo representaron, en 2010, 83% del total. El resto de la población no sólo tiene cada vez una menor participación en la economía nacional; los pesos que gana le alcanzan para menos bienes y servicios cada año. En los últimos años, la población ha sufrido en México al menos tres efectos: (1) el empleo precario, (2) la pérdida del poder adquisitivo y (3) la eliminación de los subsidios.¹⁰

⁷ Véase más información sobre la distribución del ingreso en México en Miguel del Castillo Negrete, “La distribución del ingreso en México”, en *Este País*, núm. 252, abril de 2012, pp. 4-9, disponible en <http://estepais.com/site/2012/la-distribucion-del-ingreso-en-mexico/#sthash.Tkp5m3UL.dpuf> (fecha de consulta: 8 de octubre de 2014).

⁸ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2013*, Santiago de Chile, ONU, 2013, p. 18, en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/S2013868_es.pdf?sequence=1 (fecha de consulta: 8 de octubre de 2014).

⁹ *Ibid.*, p. 23.

¹⁰ M. del Castillo Negrete, *op. cit.*

Hoy por hoy ha quedado demostrado, por muy diversos autores, que el ingreso per cápita debe dejar de ser considerado como el indicador por excelencia para medir el desarrollo de los países o como el único criterio para la clasificación de los países y las poblaciones en el mundo.

Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, en su libro *Medir nuestras vidas*,¹¹ exponen las razones por las que el ingreso per cápita no basta para medir el bienestar de las personas, y demuestran cómo, aunque el PIB aumenta en varios países, es posible constatar que en ellos disminuye el bienestar de las personas. Asimismo, según Stiglitz, Sen y Fitoussi ha prevalecido la idea de que los indicadores macro como el PIB constituyen “variables objetivas” que se traducen, de manera casi automática, en el bienestar de la sociedad; sin embargo, el problema es más de fondo. ¿Cómo medir el bienestar de las personas? Éste es un tema que se debate en muy diversos espacios, y mientras que para algunos se trata esencialmente de analizar cómo traducir las “variables objetivas” en bienestar, para muchos otros se trata más bien de incorporar la subjetividad, o “variables de orden subjetivo”, en la medición del progreso y el desarrollo. Muchos esfuerzos analíticos se llevan a cabo en la actualidad para avanzar en esta perspectiva.¹²

Si el concepto de desarrollo ha evolucionado y en la actualidad se le considera multidimensional y vinculado tanto al bienestar de las personas como al enfoque de capacidades planteado por Amartya Sen, lo consecuente es repensar a fondo las variables y los indicadores que dan cuenta de los avances en el desarrollo, entendido desde esta perspectiva amplia. Vale la pena citar aquí los argumentos de la CEPAL:

¹¹ Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, *Medir nuestras vidas*, Madrid, RBA, 2013.

¹² Véanse René Millán, “El bienestar como nuevo ‘objeto’ del progreso. Cinco reflexiones”, en Mariano Rojas (coord.), *La medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina*, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A. C. (FCCyT), 2011, pp. 19-28, en http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/midiendo_el_progreso_2011_esp.pdf (fecha de consulta: 8 de octubre de 2014); y M. Rojas e Iván Martínez (coords.), *Medición, investigación e incorporación a la política pública del bienestar subjetivo: América Latina. Reporte de la Comisión para el Estudio y la Promoción del Bienestar en América Latina*, México, FCCyT, 2012, en http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/midiendo_el_progreso_reporte_comision_esp.pdf (fecha de consulta: 8 de octubre de 2014).

La asignación de la AOD según el ingreso per cápita adolece de dos problemas. Primero, la superación de la pobreza es a la vez causa y efecto del proceso de desarrollo, que es multifacético y requiere que los países superen una gran variedad de brechas estructurales que limitan o impiden procesos de crecimiento inclusivos. Segundo, presupone que en las categorías de países de renta media, baja o alta se agrupan países relativamente homogéneos en sus necesidades económicas y sociales, lo que dista mucho de la realidad.¹³

Con base en ello, la CEPAL propone complementar el criterio de ingreso per cápita con un nuevo enfoque basado en brechas estructurales que limitan el desarrollo de los PRM: desigualdad y pobreza, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medioambiente. Así, la CEPAL avanza hacia una nueva clasificación basada en las diferencias de los países en cada una de estas brechas de desarrollo para demostrar cómo un aumento en el nivel de ingreso per cápita no implica necesariamente una mejora en las demás brechas.

Por tanto, profundizar y ampliar el concepto de desarrollo es un asunto fundamental para pensar la agenda para después de 2015. En este sentido, los aportes de la CEPAL son esenciales porque ponen en evidencia las fallas metodológicas que han conducido a la clasificación de la mayoría de los países del mundo en una sola categoría y, peor aún, que han determinado, en el marco de la cooperación internacional, la asignación de la AOD.

Desde esta perspectiva, hay que señalar también los avances logrados en cuanto a la incorporación de la medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, en la cual se consideran, además del ingreso, aspectos como la educación, la salud y la seguridad social, la vivienda, el acceso al agua, a los servicios públicos, entre otros. Sin embargo, es fundamental que la medición multidimensional de la pobreza se haga compatible con un enfoque de derechos humanos que aspire a los más altos estándares y a la máxima movilización de recursos. Sin duda alguna

¹³ CEPAL, *Los países de renta media...*, p. 6.

la incorporación de todos estos aspectos en la conceptualización y la medición de la pobreza abre múltiples oportunidades para diversificar las posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo con estrategias mucho más complejas e integrales para analizar la pobreza en el mundo. En este sentido, México constituye un verdadero laboratorio para poner en marcha prácticas y acciones de cooperación internacional que abonen a esta perspectiva y, sobre todo, que contribuyan a avanzar hacia un nuevo paradigma de la cooperación internacional que supere la lógica de países “donantes” y “receptores”, y recupere su sentido esencialmente solidario y global a fin de aprovechar a fondo los saberes y la experiencia desarrollada por PRM que han logrado superar algunos obstáculos y que enfrentan nuevos desafíos. Para terminar con la CEPAL:

Este enfoque alternativo busca ante todo reincorporar a los países de renta media en el sistema de cooperación internacional. Por su relevancia económica y social creciente —representan más del 70% de la población mundial y también más del 70% del total global de pobres—, la inclusión y apoyo a los países de renta media tiene una importancia sistémica en varias áreas clave, como el crecimiento económico mundial, la estabilidad económica y financiera, la protección del medio ambiente y el aumento del bienestar social.¹⁴

La agenda de desarrollo para después de 2015: ¿nuevo paradigma o más de lo mismo?

Desde 2012, la ONU puso en marcha diversos procesos y la creación de grupos de trabajo con el objetivo de generar los insumos necesarios para la configuración de la agenda de desarrollo para después de 2015. Este

¹⁴ CEPAL, *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Nota de la Secretaría*, LC/G.2532(SES.34/11), 23 de julio de 2012, p. 29, disponible en http://www.cepal.org/pses34/noticias/paginas/4/46974/2012-490-SES.34-11-Paises_renta_media_WEB.pdf (fecha de consulta: 8 de octubre de 2014).

proceso de construcción ha sido complejo y ha implicado la creación y la operación de muy diversas instancias, una de ellas, el Grupo de Trabajo Abierto de las Naciones Unidas, cuya tarea fue coordinar diversas entidades y agencias para la construcción de la nueva agenda. Este grupo de trabajo ha elaborado varios informes, el último de ellos, publicado el 19 de julio de 2014, en el que se establecen 17 ODS que fueron presentados en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del mismo año. Con base en esta propuesta, se acordarán en 2015 los ODS definitivos que regirán la agenda de desarrollo en adelante.

Otra instancia creada en julio de 2012 fue el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la agenda de desarrollo para después de 2015, integrado por 27 representantes de varios países y presidido por los presidentes de Indonesia, Liberia y el primer ministro de Reino Unido. La tarea de este grupo fue elaborar un informe con recomendaciones sobre la visión y el tipo de alianza necesaria para la nueva agenda. También efectuó consultas en todas las regiones y con una variedad de actores. Su informe fue presentado en mayo de 2013 y en él se establecieron cinco cambios que transformarían la agenda: a) no olvidarse de nadie; b) colocar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda; c) transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo; d) construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos, y e) forjar una nueva alianza mundial.¹⁵

Asimismo, se creó la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, que surgió de la Cumbre de Desarrollo Sostenible Río+20. Esta red constituyó 12 grupos de trabajo y definió cuatro aspectos del desarrollo sostenible: económico, social, ambiental y de buen gobierno, que habrían de tenerse en cuenta para la definición de los ODS. Esta red publicó su informe en junio de 2013.¹⁶

¹⁵ Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la agenda de desarrollo para después de 2015, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015*, Nueva York, ONU, 2013.

¹⁶ Consejo de Liderazgo de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, *Una agenda de acción para el desarrollo sostenible. Informe para el secretario general de las Naciones Unidas*, Nueva York, Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, octubre

Además de estas tres instancias, hubo también una serie de actividades desarrolladas por redes de organizaciones de la sociedad civil, tales como Beyond 2015 y otras que de igual manera generaron iniciativas, consultas regionales y propuestas, como insumos de la agenda para después de 2015. El hecho es que hoy tenemos 17 ODS para los cuales se han definido metas específicas, así como medios para su implementación; por razones de espacio, no es posible incluir aquí toda esta información.¹⁷ Lo relevante es analizar los cambios positivos que, desde mi punto de vista y en contraste con los ODM, resultan más significativos en la nueva agenda y que se relacionan directamente con los desafíos que enfrentarán los PRM.

¿Qué hay de nuevo en los ODS para los PRM?

Más allá de que el proceso de configuración de los ODS fue más participativo que en el caso de la Agenda del Milenio, el primer cambio destacable es que finalmente se está construyendo una agenda de desarrollo para todo el mundo y no sólo para los países pobres o muy pobres. Esto marca una diferencia importante, pues se establece una relación entre la idea de objetivos universales y responsabilidades diferenciadas de los países. Ciertamente, la orientación de la Declaración del Milenio se enfocaba más hacia los países de renta baja, lo cual dio lugar a una relativa falta de apoyo a los esfuerzos de los PRM para combatir la pobreza y la desigualdad.

El segundo cambio fundamental es que la nueva agenda no sólo plantea la necesidad de erradicar la pobreza, sino que introduce explícitamente el tema de la desigualdad, problemática a la que ningún país es ajeno. La importancia de esto radica en que con la inclusión de la reducción de la desigualdad se presta atención a una de las principales problemáticas de

de 2013, disponible en <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/Una-Agenda-de-Acci%C3%B3n-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf> (fecha de consulta: 8 de octubre de 2014). Esta versión sustituye la publicada el 6 de junio de 2013. Incluye pequeñas modificaciones en el anexo 1 “Objetivos del Desarrollo Sostenible propuestos (ODS) y metas”.

¹⁷ Para conocer a detalle las metas específicas de cada objetivo consúltese el sitio web del Grupo de Trabajo Abierto de la ONU: <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>.

los PRM. Con los ODS, al menos hasta donde se han formulado, se introduce no sólo una agenda de equidad, sino también de igualdad, en la medida en que se habla tanto de igualdad de oportunidades como de resultados. Esto abre la posibilidad de avanzar hacia el cierre de las brechas de desigualdad tanto al interior de los países, como entre ellos.

La tercera diferencia importante tiene que ver con la centralidad de los temas vinculados al cambio climático y el medioambiente en la agenda para después de 2015; entre ellos, los problemas de acceso al agua y energía, la necesidad de ciudades incluyentes y sustentables, la conservación de ecosistemas, bosques, océanos y mares.

La cuarta diferencia es que ahora está presente con más fuerza y contundencia el tema del crecimiento económico y de la necesidad de elevar el ingreso de los grupos sociales excluidos, por medio de estrategias enfocadas a la productividad y al empleo decente como factor clave para reducir las brechas de desigualdad, aspecto que simplemente no se contempló en los ODM.

El quinto aspecto que destaca en los ODS es la incorporación de las problemáticas que enfrentan las ciudades, asunto de particular relevancia para los países en América Latina y en general para los PRM. Temas como el transporte, la seguridad, la participación en los procesos de planeación urbana y el impacto ambiental en las ciudades están presentes en los ODS.

El sexto cambio significativo es el ODS número 12 que busca modificar los patrones de producción y consumo a fin de lograr un desarrollo sostenible, lo cual tiene, sin duda alguna, implicaciones muy importantes que cuestionan el modelo económico vigente y sobre todo la responsabilidad de las empresas transnacionales en la adopción de prácticas sostenibles y la rendición de cuentas al respecto.

Finalmente, el séptimo cambio es la inclusión del tema del buen gobierno e instituciones sólidas que garanticen el Estado de derecho como una condición esencial para el desarrollo sostenible, aspecto no contemplado en los ODM.

Estos siete cambios que se plantean en los nuevos ODS tienen un efecto directo en la realidad de los PRM y, aunque en muchos casos pueden ser todavía insuficientes, lo cierto es que abren importantes oportunidades

a estos países para enfrentar problemáticas específicas, como se plantea más adelante.

Si bien los ODS no plantean realmente temas nuevos, quizá una de sus principales virtudes es que articulan y hacen explícitos varios temas que desde hace tiempo están en debate; por ello, más que un nuevo paradigma del desarrollo, parecen abrir un nuevo horizonte que, si bien enriquece el concepto mismo de desarrollo, plantea muchos desafíos.

Algunos puntos críticos en los ODS

Tras haber mencionado los cambios positivos que resultan sustantivos en la nueva agenda y que tienen particular impacto en los PRM, vale la pena señalar también las principales críticas y los cuestionamientos que están surgiendo al respecto. Para tal efecto, retomo aquí los planteamientos de diversos académicos y redes de organizaciones de la sociedad civil que participan y dan seguimiento al proceso de configuración de la agenda.¹⁸

La primera cuestión tiene que ver con entender la naturaleza de los ODS como una mera declaración de aspiraciones o buenos deseos, y no como un acuerdo de carácter vinculante. Lo anterior ha suscitado polémica ya que, por un lado, de ser considerados como un acuerdo vinculante entre países, es claro que no todos los suscribirían y, por otro, el no ser una agenda vinculante abre al menos la posibilidad de adhesión a una visión común, a un nuevo horizonte para el año 2030 de alguna forma compartido.

Mucho se ha dicho acerca de que la agenda para después de 2015 toma en consideración las grandes diferencias entre países, así como las responsabilidades diferenciadas, no sólo por el origen de las causas que impiden el desarrollo, sino también en la manera de atacarlas. Sin embargo, el espíritu de objetivos universales y responsabilidades diferenciadas se diluye al no especificar, en cada uno de los ODS, las diferentes responsa-

¹⁸ Para mayor información, véanse los trabajos de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), *Beyond 2015*, Academics Stand Against Poverty (ASAP) y Economistas sin Fronteras.

bilidades. ¿A quién o a quiénes les corresponde qué cosa en cada caso?, o dicho de otra forma, ¿quién debe hacer qué para lograr el cumplimiento de los ODS? Al no especificarse las responsabilidades diferenciadas, los procesos de rendición de cuentas también corren el riesgo de diluirse. Ciertamente, corresponde a cada gobierno el establecimiento de la dimensión y el alcance de sus compromisos con cada ODS, lo cual genera un muy inquietante incentivo para fijar metas y umbrales bajos y restringidos a lo que los gobiernos consideran que pueden hacer con sus actuales limitaciones, y no en función de lo que los gobiernos realmente deben hacer para lograr el máximo nivel de bienestar posible con criterios de progresividad, interpretación pro persona y máxima movilización de recursos.

Otro de los temas centrales del debate parte de la premisa de que el sistema económico vigente es, en muchos sentidos, generador de la pobreza y la desigualdad que se vive en el planeta, por tanto, los ODS debieran contemplar reformas específicas en las estructuras económicas que sean verdaderamente transformadoras de esa situación. En este sentido, si bien es positivo que se mencione la necesidad de lograr una mayor participación de los países en desarrollo en los procesos de toma de decisiones de los organismos e instituciones de gobernanza mundial, no se contemplan modificaciones sustantivas en la institucionalidad de los tres organismos claves que rigen las relaciones económicas internacionales: el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Entre los ejemplos concretos que apuntarían a este tipo de cambios están la regulación de los mercados financieros; la reestructuración de sistemas comerciales injustos; la reestructuración de regímenes ilícitos de derechos de propiedad intelectual; la necesidad de que las empresas multinacionales hagan reportes, país por país, de sus beneficios y de su situación fiscal, así como reportes públicos de los fondos pagados a los gobiernos por la extracción de recursos naturales y sobre el uso de estos fondos; contemplar sanciones por permitir flujos financieros ilícitos; armonizar las regulaciones internacionales contra el lavado de dinero, entre otros.

Por otra parte, si bien los ODS de alguna manera aluden a los derechos humanos, hay voces provenientes de organizaciones de la sociedad civil

que reclaman que éstos realmente no se basan en un sólido enfoque de derechos que contemple su universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

Finalmente, con respecto al ODS número 17, relativo al fortalecimiento de los medios de implementación y de la alianza mundial para el desarrollo sostenible, si bien hay un avance importante con respecto al anterior ODM número 8, y a pesar de que se desagregan algunas metas en los temas relativos a finanzas, tecnología, generación de capacidades y comercio, lo cierto es que no se establece concretamente cómo se medirán los avances ni los plazos para el cumplimiento de estas metas, mismo defecto del que padecía el ODM número 8. Tampoco se especifican las responsabilidades diferenciadas para los diversos países y agentes. Quizá en el objetivo número 17 es en el que más claramente se expresan las metas en términos de aspiraciones o buenos deseos, sin embargo, como se trata de un objetivo estratégico, ya que de alguna forma en él se establecen los criterios que viabilizarían el cumplimiento de los demás ODS, es importante hacer una revisión detallada de este objetivo y, en general, un análisis de la consistencia entre los objetivos y las metas que se proponen.

Un claro ejemplo de contradicción entre objetivos y metas se encuentra en el ODS número 1: “Erradicar la pobreza en todas sus formas y en todas partes”, cuya primera meta plantea erradicar la extrema pobreza para todas las personas en todas partes para el año 2030 (actualmente las personas en situación de extrema pobreza viven con menos de 1.25 dólares al día). Con este objetivo se pretende erradicar la pobreza, pero la meta se refiere sólo a la pobreza extrema. Además, el umbral del 1.25 dólares al día subestima la magnitud de la pobreza extrema. Si bien en la segunda meta se tiene en cuenta el aspecto multidimensional de la pobreza, no se propone su erradicación total, como se afirma en el enunciado del objetivo, sino su disminución al menos a la mitad, lo que deja su definición a los estándares que cada país decida. Esta situación, como ya se mencionó, estimula el manejo de umbrales bajos y, al no haber referentes comunes, no es posible hacer una comparación entre países metodológicamente sólida.

Por último, otra de las observaciones sobre este mismo objetivo atañe a los procesos de monitoreo y evaluación del progreso de los ODS. La experiencia con los ODM mostró que son los gobiernos mismos los que

diseñan las acciones, las ejecutan, formulan los indicadores, generan la información y posteriormente las evalúan. Esta manera de monitorear y evaluar los avances resulta totalmente insuficiente, ya que en términos de rendición de cuentas es la voz del gobierno la única que se manifiesta con respecto a los resultados logrados. De ahí la importancia de que en la agenda para después de 2015 se haga énfasis en la necesidad de que sea personal académico y expertos no pertenecientes a los actores que diseñan y ejecutan las acciones quienes efectúen las evaluaciones correspondientes de manera sistemática.

Los desafíos que enfrentan los PRM en el marco de la agenda para después de 2015

Los PRM enfrentan problemáticas complejas que constituyen desafíos importantes para su desarrollo. Me refiero aquí a lo que se ha denominado “las trampas de los países de renta media”¹⁹ y que, en términos generales, alude a las dificultades que enfrentan estos países para consolidar sus procesos de desarrollo, por las cuales corren el riesgo de caer en condiciones de extrema fragilidad y posible regresión. Alejandro Foxley las define así: “La trampa consiste en la dificultad de sostener por más de una década crecimientos superiores a 5%, acompañados de reducción de las desigualdades y de consolidación y perfeccionamiento de las instituciones democráticas”.²⁰ Además, según Foxley, hay seis factores que conducen a esta trampa: a) la baja competitividad y productividad de los países

¹⁹ La noción de *trampa de los países de ingreso medio* aparece en el siguiente estudio sobre el este asiático: Indermit Gill y Homi Kharas, *et al.*, *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Washington, D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo/Banco Mundial, 2007, en http://siteresources.worldbank.org/INTEASTASIA/PACIFIC/Resources/226262-1158536715202/EA_Renaissance_full.pdf (fecha de consulta: 8 de octubre de 2014).

²⁰ Alejandro Foxley, *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*, Santiago de Chile, Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 2012, p. 11, en http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/308/Libro_Digital_La_trampa_del_ingreso_medio.pdf (fecha de consulta: 8 de octubre de 2014).

debido a la dificultad para modernizar la estructura productiva y hacerla competitiva en la medida en que se eleva el PIB de los países; b) la baja calidad de la educación y la lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras; c) mercados laborales rígidos; d) la lenta diversificación de las exportaciones y de sus destinos; e) redes de protección social insuficientes para mitigar las desigualdades, ya que “mientras más rápido se reduce la pobreza, más familias ingresan a los estratos medios. La llamada *clase media emergente* es altamente vulnerable ante cualquier *shock* que afecte sus todavía precarios ingresos: enfermedad grave, desempleo, envejecimiento de miembros de la familia”,²¹ y f) la debilidad de las instituciones. Esta última se refiere al tema del buen gobierno o de la gobernanza en los PRM. Ciertamente los avances en sus economías no siempre se acompañan de los cambios necesarios en las instituciones responsables de gestionar y responder a sociedades cada vez más organizadas y demandantes. Así, estos países enfrentan desfases importantes en sus marcos jurídicos e institucionales, que ponen en riesgo la sostenibilidad de su desarrollo.

Esta problemática de alguna manera está contemplada en el ODS número 16, en la meta de desarrollar instituciones eficaces, responsables y transparentes, y en la de asegurar la toma de decisiones receptiva, incluyente, participativa y representativa en todos los niveles. Sin embargo, dada la gran desigualdad y fragmentación social, los PRM y México en particular, además de desarrollar capacidades institucionales acordes a sus procesos de desarrollo, tienen el reto de construir legitimidad, credibilidad y confianza en sus instituciones.

La superación de estas trampas constituye uno de los retos mayores de los PRM y la agenda de desarrollo para después de 2015, aunque con las limitaciones señaladas, significa un paso adelante, particularmente porque plantea temáticas que están mucho más ajustadas a las realidades y necesidades de dichos países. Temas como la paz, la seguridad, la salud en el mundo, el cambio climático, la estabilidad financiera, la cooperación internacional, entre otros, forman parte de lo que hoy llamamos *bienes*

²¹ *Ibid.*, p. 29.

públicos mundiales y, en ellos, los PRM tienen conocimiento, experiencia y mucho qué decir y aportar.

Así, la nueva agenda de desarrollo tiene la virtud de ser mucho más incluyente con los PRM, que están llamados a dar la pelea para que los ODS no se establezcan según un enfoque residual y minimalista, como sucedió en el caso de los ODM. Las políticas sociales no deben limitarse, en modo alguno, a la atención de los casos extremos o más graves de rezago social. En un verdadero enfoque de derechos humanos, la progresividad de los mismos y la máxima movilización de los recursos disponibles deben primar.

Por otra parte, dada su naturaleza y heterogeneidad, los PRM han desarrollado capacidades y experiencias muy valiosas que representan un gran potencial para fortalecer las acciones de cooperación Sur-Sur y triangular. La agenda para después de 2015 abre un espacio importante para la ampliación y el fortalecimiento de este tipo de acciones. Esto constituye, sin duda alguna, un aporte significativo para enfrentar problemas compartidos por múltiples países, así como para contribuir a la construcción en el mundo de una gobernanza más incluyente y democrática. En la actualidad resulta claro que los Estados tienen obligaciones que trascienden sus fronteras y territorios.

En este sentido, la información estadística confiable de que se disponga para los procesos de diseño y formulación de políticas de Estado, y no sólo de gobierno, cobra una gran relevancia. Hacer diagnósticos adecuados es clave para el establecimiento de metas e indicadores realistas y alcanzables progresivamente y a largo plazo. Si consideramos la cooperación internacional para el desarrollo como un asunto de interés público, resulta de suma importancia dar acceso abierto a la información sobre las acciones de cooperación internacional llevadas a cabo en y por nuestros países. En esta línea, es fundamental construir acuerdos sobre cómo codificar y medir cuantitativa y cualitativamente las prácticas de desarrollo y cooperación internacional a fin de lograr una comparabilidad básica que facilite establecer criterios de progreso claros para todos los países. De las metodologías de medición dependen los resultados, que en la actualidad son profundamente asimétricos en cuanto a las desigual-

dades y brechas presentes en los distintos ámbitos del desarrollo. Esto constituye un desafío importante para lograr una verdadera transparencia y rendición de cuentas.

Otro de los desafíos que enfrentan los PRM tiene que ver con la necesaria coherencia entre las políticas enfocadas al desarrollo. Con frecuencia las políticas económicas contradicen los compromisos relativos a la defensa y la promoción de los derechos humanos o la sostenibilidad ambiental; es decir, se trata de aplicar políticas económicas y sociales que no se contradigan y que se refuercen mutuamente, de ahí la importancia de que los países adopten un concepto de desarrollo amplio y multidimensional que sea el referente central en el diseño, la implementación y la evaluación de todas las políticas públicas.

Finalmente, los ODS no son un asunto sólo de los gobiernos. Para lograr su cumplimiento es indispensable que las sociedades se apropien de esta agenda, la conviertan en un instrumento suyo, capaz de contener sus propuestas; un instrumento mediante el cual monitorear efectivamente y evaluar los avances en una lógica que vaya más allá del cumplimiento de indicadores, y que dé cuenta de los cambios reales y de calidad que la población experimenta en cuanto a su bienestar, en una perspectiva compleja y amplia del desarrollo. Asimismo, la sociedad civil organizada deberá desempeñar un papel importante en la fijación de los alcances e indicadores que los países adopten para cada uno de los ODS (México en particular). El riesgo señalado de que los gobiernos tiendan a adoptar indicadores “a la baja” es alto si no hay una participación activa y propositiva por parte de la sociedad civil y de la academia.

En suma, en el marco de la agenda de desarrollo para después de 2015, se identifican a continuación los principales desafíos que enfrenta México en tanto PRM:

- Articular una política integral de reducción significativa y sostenida de todas las brechas de desigualdad.
- Modificar el estilo de desarrollo y las prácticas de producción y consumo, a fin de fortalecer acciones relevantes de adaptación a los efectos del cambio climático.

- Dado que muchas de las metas de los ODS deberán fijarse en el ámbito nacional, México debe ser ejemplo al establecer metas ambiciosas y coherentes con los más altos estándares y la máxima movilización de recursos.
- Fortalecer las instituciones y profundizar la democracia: avanzar hacia un círculo virtuoso de más libertades y más igualdad.
- Construir legitimidad, credibilidad y confianza en sus instituciones.
- Fortalecer la cooperación Sur-Sur y triangular, garantizando la práctica concreta, en todas las acciones de cooperación, de los principios establecidos por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid): solidaridad internacional y promoción de los derechos humanos, equidad de género, Estado de derecho, promoción del desarrollo sostenible, transparencia, apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua.
- Poner en marcha el sistema de registro e información sobre las acciones de cooperación internacional para el desarrollo a fin de propiciar el acceso público a la misma.
- Garantizar mecanismos de diálogo permanente y participación activa de la sociedad civil, la academia, el sector privado y las entidades federativas en torno a los debates sobre el desarrollo y la cooperación internacional.