

Hora de reflexionar

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son difíciles de objetar, pero eso no significa que definan un programa eficaz para el desarrollo

Jagdish Bhagwati



Mujeres del pueblo de Hansdehar, Haryana, India.

AL COMENZAR lo que dio en llamarse la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales, muchos propusieron denominarla la Ronda del Milenio, pero la propuesta quedó en la nada después de que un mordaz observador advirtiera que eso podría significar que pasaría un milenio antes de que las naciones participantes llegaran a un consenso para cerrarla.

No es ese el problema con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM; véase el recuadro 1 de “Recobrar el ímpetu” en esta edición). No son compromisos concretos asumidos por naciones Estado susceptibles de recibir de castigo en caso de “incumplimiento”, a diferencia de las obligaciones creadas por los acuerdos comerciales multinacionales a través de la Organización Mundial del Comercio. Los ODM son en realidad aspiraciones bienintencionadas, a menudo con dimensiones cuantitativas (por ejemplo, no simplemente reducir el hambre, sino bajarla a la mitad) y fechas definidas. Pese a la exhortación a cumplir la totalidad de las metas para septiembre de 2015, no habrá consecuencias para los países que no alcancen los objetivos, que serán la mayoría.

Así, no debe sorprender que los ODM hayan sido repetidamente ratificados por consenso entre todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, ya que, ante la falta de sanciones, abstenerse o plantear objeciones habría sido morboso. No obstante, cuando el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, propuso las metas para los ODM, a partir del Informe del Milenio redactado por el equipo de su Subsecretario General John Ruggie, los países que se oponían a determinados objetivos formularon objeciones; por ejemplo, Sudáfrica con respecto a las referencias al VIH/SIDA. Asimismo, cuando organismos multilaterales como el Banco Mundial comenzaron a registrar los avances hacia el logro de los ODM,

presumiblemente con implicaciones para los flujos de ayuda, los representantes de países como India sí comenzaron a objetar ciertas metas. De todos modos, hay algunos interrogantes que inexorablemente debemos formular y responder para evaluar la iniciativa de los ODM en su décimo aniversario.

Fijar prioridades

Desde el inicio, los críticos de los ODM se preguntaron por qué se eligieron esos objetivos específicos y no otros, quizá más meritorios. Por ejemplo, a muchos activistas les preocupa que las metas relativas a los sexos, abordadas por los ODM 3 y 5 (sobre igualdad y sobre salud materna), no incluyan cuestiones como la trata de mujeres, o deploran que no se mencione específicamente la equidad salarial. Aunque los ODM parecen tener un alcance amplio e integral, especialmente cuando se definen los subgrupos de indicadores para supervisar los avances logrados, en realidad son selectivos. También es de lamentar que los funcionarios de las Naciones Unidas a cargo de los ODM no hayan explicado por qué los ODM elegidos son más prioritarios desde el punto de vista social que los que se excluyeron, ni tampoco hayan analizado si deben ser redefinidos. Al parecer, una vez seleccionados los ODM junto con los respectivos indicadores, la atención se puso en supervisar su consecución e incluso en dirigir ese proceso, por lo cual ni siquiera esos ODM han sido estudiados sistemáticamente en función de la relación costo-beneficio social, ni tampoco la prelación relativa de los diferentes ODM si no resultara posible alcanzar todos ellos simultáneamente.

Sucede que, aun en el caso de cada ODM en particular, hay muchas formas de cumplirlos. Entre los indicadores del ODM 3 sobre equidad de género y empoderamiento de la mujer figura

la “proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional”. Pero la representación real de las mujeres en los gobiernos locales (como los panchayats o consejos de aldea en India) probablemente sea mucho más importante que en el gobierno nacional, a juzgar por varios estudios académicos recientes acerca, por ejemplo, del impacto de las decisiones de gasto en bienes públicos cuando se designaron mujeres para esos consejos en Bengala Occidental (Chattopadhyay y Duflo, 2004). Asimismo, en el ODM 7 sobre la sostenibilidad medioambiental se enumeran diversos indicadores, pero, como reveló la falta de acuerdo en la cumbre mundial de Copenhague el año pasado, su consecución enfrenta muchas limitaciones de recursos.

En realidad, debería analizarse mucho más exhaustivamente el orden de importancia de todas las metas de ODM para poder optar entre ellas de manera inteligente cuando no sea posible cumplirlas todas. A ello apunta la iniciativa del iconoclasta Bjørn Lomborg, del Centro del Consenso de Copenhague, que ha reunido un pequeño grupo de prestigiosos economistas para evaluar numerosos estudios científicos y económicos sobre otras metas posibles de desarrollo, como el estudio elaborado el año pasado acerca de dedicar un superfondo medioambiental a la aplicación de medidas alternativas de mitigación y ajuste. Se trata de un ejemplo de lo que debe hacerse respecto de cada ODM específico, en lugar de promover entusiastamente la generalidad de los ODM, como lo hace principalmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Definir las metas apropiadas

Fijar metas uniformes de ODM para todos los países es improcedente. Una reducción sustancial de la pobreza extrema respecto de los niveles de 1990 (el ODM 1 exige reducir a la mitad la

tasa de pobreza entre 1990 y 2015) es algo que India casi con seguridad logró aun antes de lanzarse esta iniciativa, gracias a las mayores tasas de crecimiento del ingreso resultantes de las reformas “liberales” que se encararon decididamente en 1991 y permitieron poner a casi 200 millones de personas por encima de la línea de pobreza. En cambio, la meta de reducción de la pobreza del ODM es excesivamente optimista en el caso de varios países de África, dadas sus importantes deficiencias en materia de gestión de gobierno. Asignar una misma meta para luego elogiar los logros y criticar los fracasos en uno y otro caso no es simplemente un error de análisis económico, sino una estrategia contraproducente.

Tampoco tiene sentido decirle a Tailandia, donde la prostitución infantil y el tráfico de menores son graves problemas, que el gobierno y las organizaciones no gubernamentales (ONG) deben concentrarse en la participación de las mujeres en el parlamento nacional en igual grado que en India, donde la prostitución y la trata distan mucho de tener una gravedad similar.

Por otra parte, a veces la meta puede cumplirse sin ninguna mejora sustancial de la realidad que el ODM procura mejorar. Por ejemplo, el ODM 2 define como una meta la enseñanza primaria universal, pero es posible lograr que todos los niños vayan a la escuela y no mejore significativamente su capacidad de leer y escribir o de operar aritméticamente. En India, el absentismo docente ha restado eficacia al aumento de la matrícula escolar: los niños aprenden poco aun cuando asisten a la escuela primaria porque los maestros no se presentan.

¿Metas o instrumentos?

Un problema más grave, no obstante, es que la tarea central del desarrollo no es definir metas deseables (puestas en el

Insuficiencia de recursos humanos calificados

Así como el éxito se logra con una constelación de buenas políticas, el fracaso generalmente es producto de una suma de factores desfavorables. Sin embargo, por lo general es posible apuntar a ciertos elementos faltantes cruciales que pueden frustrar una iniciativa de desarrollo. En África, un problema preponderante es la falta de personal calificado.

Por ejemplo, la lucha contra el HIV/SIDA se ha visto entorpecida por la escasez de médicos, personal de enfermería y trabajadores comunitarios en muchos países de África, y para la distribución de ayuda durante las hambrunas y epidemias a menudo ha sido necesario convocar personal calificado extranjero.

Sin embargo, los africanos formados en sus países de origen o en el extranjero emigran en grandes cantidades. Por ejemplo, casi el 90% de los médicos de Ghana trabajan fuera del país. Para impedir esa fuga, muchas ONG proponen que los países ricos no permitan el empleo de médicos y otros profesionales de los países pobres de África. Aparte de que las restricciones a la emigración son hoy inaceptables por motivos de derechos humanos, es improbable que los profesionales obligados a quedarse en su país funcionen de manera eficiente.

Ante estos problemas, los economistas dedicados al estudio de la “fuga de cerebros” en los años cincuenta y sesenta, cuando los ciudadanos de países como India comenzaron a emigrar, comenzaron a estudiar el modelo de la diáspora. El objetivo pasó a ser el de maximizar los beneficios de la diáspora a través de programas que

alentaban las estancias breves en los países de origen y los incentivos a las remesas. Otro mecanismo era la aplicación de impuestos a los ciudadanos en el extranjero, lo que ahora se denomina el impuesto Bhagwati, similar al impuesto Tobin a los flujos de capital (Bhagwati y Hanson, 2009). Esas medidas podrían equilibrarse con beneficios políticos como el derecho de voto.

Para que los países en desarrollo puedan beneficiarse del trabajo de sus profesionales en el extranjero, los países ricos deben mantener abiertas sus puertas a los inmigrantes calificados de África, incrementar las oportunidades de capacitación para los africanos mediante un aumento enorme de las becas y eliminar los obstáculos injustificados que les impidan permanecer en el país anfitrión. La diáspora aumentaría entonces espectacularmente, y con ello los beneficios para los países de origen. No existe ninguna otra alternativa realista. A juzgar por la experiencia pasada, los emigrados volverán a sus países una vez que el desarrollo cobre impulso, como han comenzado a regresar multitudinariamente a India.

Queda abierto este interrogante: ¿Cómo pueden los países satisfacer su necesidad de mano de obra calificada hasta que eso suceda? Una propuesta es que los países ricos, muchos de los cuales enfrentan el problema del envejecimiento poblacional, organizaran un Cuerpo de Paz Gris —similar al Cuerpo de Paz tradicional de Estados Unidos— compuesto por médicos, científicos, ingenieros y empresarios jubilados en programas organizados para trabajar en países africanos como Botswana y Ghana.

contexto de los diferentes países según sus circunstancias históricas, culturales y políticas), sino especificar instrumentos de política que permitan alcanzarlas. La confusión respecto de esta distinción crucial entre metas e instrumentos se evidencia al comparar los primeros siete ODM, que son en realidad metas, con el ODM 8, que procura fomentar “una alianza mundial para el desarrollo”. La alianza es obviamente mejor que la discordia, pero no por ello constituye un objetivo de desarrollo. El ODM 8 exhorta al sector privado a facilitar el acceso a la tecnología de la información y la disponibilidad de medicamentos genéricos en los países pobres, pero también aboga por un comercio más libre y un aumento de la ayuda (entre otras cosas, mediante el alivio de la deuda).

La inclusión de estos instrumentos como metas ha generado críticas a la iniciativa de los ODM no solo con relación a la selección de objetivos, sino también por la aparente adhesión a políticas que algunos grupos de activistas identifican con intereses empresariales, la apología del neoliberalismo y posturas similares. Patrick Bond, Director del Centro para la Sociedad Civil de la Universidad de KwaZulu-Natal en Sudáfrica, afirma que “el proceso de los ODM, los foros internacionales a cargo de elaborar los ODM y las estrategias concretas para lograr estos objetivos —incluida la privatización de servicios básicos como el agua y la electricidad— están causando más daños que beneficios” (Bond, 2006; cursivas propias). Peggy Antrobus, de Alternativas de Desarrollo con las Mujeres para una Nueva Era, critica injustamente los ODM por prever un papel principal del Estado en su consecución, pero también expresa su desagrado ante el “neoliberalismo” inspirador de los ODM, a los que califica como una gran artimaña de distracción. “En la medida en que todos los objetivos se vinculan al papel del Estado, cabe preguntarnos cuán factible es esperar que Estados debilitados por los requisitos del neoliberalismo y cuyos ingresos se ven reducidos por la privatización y la liberalización del comercio alcancen los objetivos y las metas de los ODM”, afirma (citado en Bond, 2006, pág. 341; cursivas propias).

Como “neoliberal” dedicado desde hace décadas a trabajar en varios aspectos del comercio libre y multilateral, me complace que los autores de los ODM crean que un sistema comercial abierto y no discriminatorio promueve el desarrollo. Pero una vez enunciadas las preferencias de política, es preciso confrontar sistemáticamente la inevitable oposición que habrán de concitar. Por cierto no es fácil encontrar opositores creíbles a un comercio más libre, pero el PNUD, en cuya órbita Kofi Annan puso la gestión de los ODM, debería haber podido convocar a las máximas luminarias del comercio internacional para poner a los opositores en su lugar. ¿Qué sentido tuvo la adhesión a un sistema de comercio “no discriminatorio” para luego contemplar con indiferencia la masiva proliferación de acuerdos comerciales preferenciales durante la última década (Bhagwati, 2008)?

La inclusión de la ayuda extranjera como un instrumento del ODM 8 plantea un problema distinto. La dependencia indiscriminada de la ayuda ha restado credibilidad a los ODM y muchos intelectuales y economistas africanos la han denunciado e incluso han repudiado a sus proponentes, como Jeffrey Sachs, profesor de la Universidad de Columbia y asesor de las Naciones Unidas en el tema, y el cantante y activista Bono. Hoy

sabemos que lo que logra resultados es el marco de políticas. Si ese marco es inadecuado, ni los recursos internos ni los externos, como la ayuda, servirán de mucho. India no usó mal la ayuda, pero su crecimiento real y la consiguiente caída de la pobreza comenzaron cuando la ayuda prácticamente había terminado y un marco contraproducente fue reemplazado por un nuevo marco “liberal”. Afirmar que quienes se preocupan por la eficacia de la ayuda —tema planteado por el gran economista del desarrollo Paul Rosenstein-Rodan en el contexto de la capacidad de absorción— son moralmente depravados es abordar superficialmente una cuestión de importancia crucial para el desarrollo de los países pobres.

Asimismo, el ODM 8 adolece de una flagrante omisión: el tratamiento de la migración, una cuestión importante desde hace años. Si bien la migración ilegal provoca graves problemas de derechos humanos y económicos, la migración legal de trabajadores calificados de los países pobres a los ricos plantea un conjunto diferente de dificultades y pone en riesgo otros ODM, especialmente en África. La mayoría de los profesionales africanos emigran o bien permanecen en el extranjero cuando terminan sus estudios, un proceso inevitable porque las condiciones de trabajo en África, unidas a la legislación social y a la política, empujan a los profesionales a dejar su país. El mayor desafío es cómo satisfacer la necesidad que tiene el continente de contar con una fuerza de trabajo calificada hasta que su desarrollo despegue y la diáspora comience a regresar, como sucedió en India (véase el recuadro).

Es momento para una reorganización

El décimo aniversario de los ODM debería ser una ocasión para que los Estados miembros prevean un cambio de liderazgo en la gestión de esta iniciativa a fin de encarar abiertamente el tema de los instrumentos y añadir matices fundamentales. La actual conducción, en funciones durante casi una década, ha terminado dedicándose a un proceso tecnocrático basado en mayores demandas de flujos de ayuda y a la defensa de programas independientemente de las limitaciones que en cada caso imponen la gobernabilidad y el contexto local, un enfoque que distrae la atención de la consecución eficaz incluso de los ODM vigentes. Pretender algo mejor no es ciertamente un despropósito. ■

Jagdish Bhagwati es profesor de Economía y Derecho de la Universidad de Columbia y miembro experto en Economía Internacional del Consejo de Relaciones Exteriores de Nueva York.

Referencias:

Bhagwati, Jagdish, 2008, *Termites in the Trading System: How Preferential Trade Agreements Undermine Free Trade* (Nueva York: Oxford University Press).

———, y Gordon Hanson, compiladores, 2009, *Skilled Migration Today: Prospects, Problems, and Policies* (Nueva York: Oxford University Press).

Bond, Patrick, 2006, “Global Governance Campaigning and MDGs: From Top-down to Bottom-up Anti-poverty Work”, *Third World Quarterly*, vol. 27, No. 2, págs. 339–54.

Chattopadhyay, Raghavendra, y Esther Duflo, 2004, “Women as Policymakers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India”, *Econometrica*, vol. 72, No. 5, págs. 1409–43.