



Reconexión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el programa de desarrollo: un planteamiento de cuatro vertientes

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han permitido incluir indicadores de la pobreza y del desarrollo humano en las prioridades de la cooperación internacional y justificar plenamente el aumento de la asistencia para el desarrollo. No obstante, los enfoques de política conexos se han plasmado en términos de “privaciones humanas”, mientras que los retos planteados por el desarrollo se han configurado a partir de teorías económicas más convencionales. El problema fundamental de esta división del trabajo no es tanto la falta de metas económicas en el marco de los ODM, como la falta de una estrategia de desarrollo económico más incluyente que pueda integrar y sustentar sus ambiciones de desarrollo humano. En el presente resumen se señalan algunas cuestiones importantes en torno a las cuales habrá que construir una estrategia más incluyente hasta 2015 y más allá.

Hacia la adopción de estrategias de desarrollo más incluyentes

Aunque en la última década el mundo en su conjunto ha realizado progresos razonables en la reducción de los niveles de pobreza absoluta, en algunas regiones —especialmente en el África subsahariana— la pobreza ha aumentado, y en muchos países un gran porcentaje de la población vive todavía en condiciones de extrema indigencia. La crisis reciente ha frenado los esfuerzos desplegados para afrontar esta situación, pero incluso si se mantiene la actual recuperación económica, los ODM seguirán estando fuera del alcance en 2015, si el repunte no deja de utilizarse como pantalla para seguir enfocando las políticas de desarrollo con el mismo planteamiento de siempre. Para que el crecimiento y el desarrollo sean más incluyentes es preciso que las autoridades de cada país y la comunidad internacional adopten una mentalidad nueva y hagan gala de mayor ambición en sus esfuerzos.

Es bien sabido que la reducción duradera de la pobreza está supeditada a un ritmo rápido de crecimiento. Ahora bien, esa relación no es automática. Algunas economías de rápido crecimiento no han logrado reducir la pobreza, mientras que otras, de crecimiento más lento, han obtenido mejores resultados. Cuando se trata de abrir una vía de desarrollo más incluyente, las políticas estratégicas son importantes, en particular las destinadas a fomentar la diversificación económica, las inversiones productivas, la creación de empleo y la modernización tecnológica.

Es poco probable que se encuentre la combinación adecuada si sólo se presta atención a la extrema pobreza, independientemente de que ésta se defina con respecto al umbral de 1 o de 2 dólares al día. Para que el crecimiento redunde en una reducción de la pobreza y un aumento generalizado del bienestar social, es preciso ocuparse de las vulnerabilidades y limitaciones estructurales. En el presente resumen se señalan cuatro esferas en las que es necesario actuar con mayor determinación para retomar el rumbo hacia la consecución de los ODM.

Reforzar la movilización de recursos internos para inversiones productivas

Existe un consenso creciente en el sentido de que para que el crecimiento sea más incluyente es preciso que los países en desarrollo tengan mayor “espacio fiscal”. Lograrlo mediante una mayor eficiencia o un aumento de los impuestos podría no ser ni viable —especialmente en los PMA— ni favorable al desarrollo. Los impuestos excesivos pueden perjudicar la inversión y el crecimiento y la eficiencia no siempre es la norma que debe regir la asignación del gasto público.

El llamamiento a la comunidad internacional para que cumpla la meta del 0,7% de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se basa en el reconocimiento de que es necesario un gran esfuerzo de inversión pública para alcanzar los ODM. Esto es particularmente importante para los PMA, en los que la AOD puede representar un porcentaje considerable del gasto público. Aun así, es probable que la AOD sólo sea eficaz si también contribuye a la movilización de recursos internos, tanto a corto como a largo plazo.

Cabe preguntarse, por lo tanto, qué deben hacer los países en desarrollo para responder al imperativo de movilizar los recursos internos. Además de crear un empresariado nacional sólido y diversificar su economía hacia los sectores de mayor valor añadido, el éxito en la movilización de los recursos internos para la inversión productiva depende, en un grado importante, del nivel de ingreso per cápita. A medida que aumente el crecimiento económico, se expanda el empleo y se incrementen los ingresos, aumentará también el ahorro y deberían aumentar los ingresos del Estado en relación con el producto interno bruto (PIB), pues una mayor proporción de la población pagará impuestos, o los contribuyentes actuales percibirán mayores ingresos imponibles, lo que constituirá una fuente de financiación de la inversión pública. A su vez, el incremento de la inversión pública atraerá la inversión privada, manteniendo así el proceso de crecimiento.

Al dar prioridad al crecimiento incluyente se abren las puertas a estrategias pragmáticas consistentes en diferentes combinaciones de políticas fiscales, monetarias y cambiarias, con inclusión de medidas anticíclicas y de controles de capital, adaptadas a condiciones específicas que permitan a los países cumplir sus objetivos en materia de empleo y distribución, así como de estabilidad de los precios. Se puede contribuir a la movilización de los recursos internos generando ingresos y aumentando las ganancias mediante la adopción de una variedad de medidas más selectivas como, por ejemplo, la protección selectiva de las importaciones, los controles sobre los tipos de interés y la asignación del crédito, la gestión de la competencia, asociada a la supervisión gubernamental de determinadas fusiones y a restricciones a la entrada en determinados sectores, y la promoción de las iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado con fines específicos, como las normas relativas a los productos o la promoción de las exportaciones.

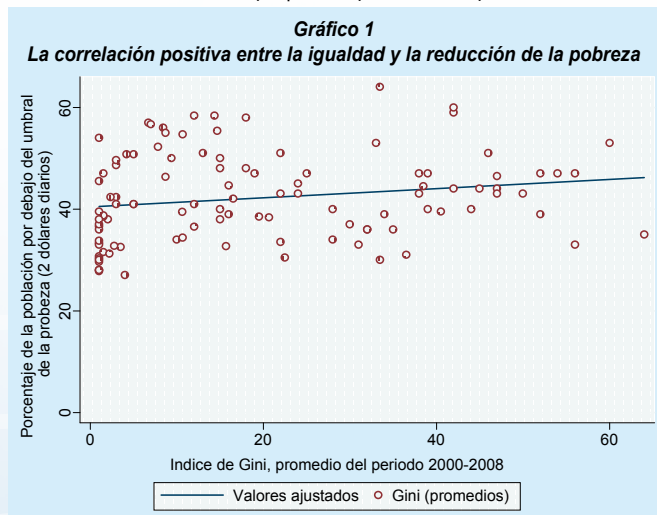
Reintroducir la desigualdad en la agenda de políticas

La rápida desregulación de los mercados financieros —



rasgo característico de nuestra era de globalización— se ha acompañado en casi todas partes de un aumento, a menudo pronunciado, de la desigualdad. Esto podría explicar la coexistencia de un fuerte crecimiento con un escaso desarrollo humano en numerosos países en desarrollo en el último ciclo. En el gráfico 1 se indica el promedio del índice de Gini en el período 2000-2008 en comparación con la tasa media de pobreza per cápita en el mismo intervalo de tiempo; se observa una correlación débil, pero positiva, entre la desigualdad y el porcentaje de la población que gana menos de 2 dólares por día. La correlación es más fuerte en el caso de otros objetivos. De hecho, los datos indican que el crecimiento económico puede incluso empeorar la situación de las personas y las comunidades vulnerables en los países en que la distribución de los ingresos es desigual. De ello se deduce claramente que para que el crecimiento sea más incluyente es preciso que la inversión pública en los sectores productivos, el empleo y la distribución de los ingresos —factores a los que no se ha atribuido la debida importancia en las políticas recomendadas en los últimos años— se coloquen en un pie de igualdad con la estabilidad de los precios en la elaboración de estrategias de desarrollo más incluyentes. De hecho, hay cada vez más indicios de que un mayor grado de inclusión también incide positivamente en el crecimiento económico.

Esto resulta particularmente importante en el sector rural, en el que las medidas en favor de los pequeños productores pueden contribuir a



Fuente: Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*.

aumentar el bienestar social y reforzar la seguridad alimentaria. En términos más generales, la reducción de la desigualdad suele estimular una expansión más rápida del mercado interno, al permitir realizar economías de escala, mejorar el acceso al ahorro interno y crear mayor resiliencia a los choques externos. Se deben contemplar iniciativas diversas, desde obras públicas y programas de transferencia de dinero hasta la fijación de un salario mínimo o un nivel social mínimo garantizado. A diferencia de lo que se ha hecho recientemente, es más conveniente adoptar esas medidas como políticas universales que dirigirlas específicamente a los pobres, ya que las políticas universales suelen tener mayor atractivo político, en especial para las clases medias, y varias ventajas claras desde el punto de vista administrativo y de los costos.

Construir Estados sólidos con una visión desarrollista

El programa de gobernanza ha sido un recordatorio útil de que las instituciones son importantes cuando se trata de movilizar recursos y luchar contra la desigualdad. Sin embargo, las condicionalidades a que están sujetos los préstamos, la asistencia y las medidas de alivio de la deuda tienden a fomentar un ambicioso programa de reformas basado en un conjunto sumamente esquemático de atributos “buenos”, como la transparencia, la lucha contra la corrupción y la independencia del poder

judicial. Aunque no cabe duda de que estos factores pueden contribuir a reforzar las estructuras estatales, no son las únicas capacidades que debe tener un Estado desarrollista para encuadrar la actividad económica en un marco estable y lo suficientemente flexible para adaptar los objetivos de las políticas y hacer concesiones en función de las cambiantes condiciones y limitaciones locales. La reciente obsesión con la reducción de la intervención del Estado en la economía no ha contribuido precisamente a promover la doctrina económica de reducción de la pobreza. La adopción de estrategias de desarrollo más incluyentes exige que se añadan nuevas políticas al abanico de instrumentos de desarrollo y que se las utilice con mayor pragmatismo. En muchos países en desarrollo, el éxito ha sido obra de “Estados desarrollistas” que incrementaron las inversiones para impulsar el crecimiento económico y las orientaron hacia actividades que pudieran generar empleos para sus ciudadanos y garantizarles un futuro bien remunerado.

Lo expuesto no debe interpretarse en el sentido de que los Estados son invencibles o infalibles, lo cual evidentemente es falso. Tampoco se trata de negar que la construcción del Estado en muchos países en desarrollo y economías en transición requerirá el saneamiento de administraciones disfuncionales y, en algunos casos, corruptas. Lo importante es recordar que, en primer lugar, las instituciones surgen de procesos históricos prolongados y a veces dolorosos, y que muchas de las que actualmente se consideran requisitos previos para un desarrollo económico satisfactorio fueron el resultado, y no la causa, del desarrollo económico en las naciones adelantadas de hoy. Además, hay una considerable diversidad institucional, incluso entre los países industrializados del mundo actual. Esto debería constituir una valiosa oportunidad para intercambiar experiencias en relación con las reformas institucionales, especialmente entre los países en desarrollo, pero también es un recordatorio de que imponer un criterio institucional común en todos los países, que tienen condiciones muy diferentes, probablemente sea contraproducente.

Multilateralizar la cooperación para el desarrollo

Los programas de asistencia para el desarrollo más eficaces consisten en una combinación de generosidad financiera y tolerancia ideológica, con un elevado grado de apropiación y control locales. En años recientes, la asistencia ha estado muy por debajo de lo necesario para fomentar un desarrollo incluyente. Ahora bien, no sólo la cuantía de la asistencia suscita preocupación, también es importante su calidad. La fragmentación de los desembolsos de la asistencia ha contribuido a la incoherencia de las políticas nacionales de desarrollo, con un sesgo que favorece la asignación de recursos a los sectores sociales. En la actualidad no existe un foro multilateral permanente en el que las cuestiones relativas a la escala y la utilización de las corrientes de asistencia, sus efectos en la coherencia de las políticas nacionales y las repercusiones del incumplimiento de los compromisos de ayuda —especialmente las metas convenidas internacionalmente y sujetas a plazos precisos— puedan tratarse rigurosamente desde la perspectiva de los posibles destinatarios. Esta nueva arquitectura internacional de la ayuda debería también asegurar, antes que nada, que la asistencia se utilice para alentar la movilización de recursos internos y complementarlos y para colmar la brecha entre las tasas nacionales de ahorro y las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, incluidos los ODM.

Para retomar el rumbo hacia la consecución de los ODM es menester que la cooperación para el desarrollo supere el debate sobre la eficacia de la ayuda y procure crear una mayor coherencia entre todos los elementos del sistema internacional a fin de respaldar mejor los esfuerzos destinados a movilizar los recursos internos para un crecimiento y un desarrollo incluyentes. Hasta la fecha, sólo se ha reaccionado de forma fragmentada a los efectos desestabilizadores de los vínculos entre el comercio y las finanzas, que en muchos casos perturban el buen funcionamiento del sistema de comercio. Habida cuenta de los acontecimientos recientes, la adopción de un enfoque más sistemático de la coherencia debe comenzar por el problema de la deuda internacional. Con la crisis actual se ha corroborado una vez más que sería muy beneficioso para el sistema financiero internacional que los problemas de la deuda se solucionaran de forma rápida y equitativa, en consonancia con los esfuerzos encaminados a cumplir los ODM.