



Agenda 2030 de desarrollo sostenible: retos de igualdad para América Latina y el Caribe

Carlo Tassara y Simone Cecchini

Introducción

Durante los últimos quince años América Latina y el Caribe ha consolidado su posición en un escenario internacional caracterizado por la crisis o el estancamiento de las economías más industrializadas y el auge de los países emergentes. Más allá de la heterogeneidad entre sus países, es evidente que la región ha incrementado su peso político, económico y comercial en el mundo. Esta coyuntura favorable fue impulsada por la subida del precio de las materias primas y el notable aumento de la exportación de recursos naturales (productos agrícolas, minerales y combustibles), en gran medida por la creciente demanda de países como China e India.

A lo largo del período 2000-2013 las tasas de crecimiento del PIB regional en varios años sobrepasaron el 5% y en un par de ocasiones el 6% (CEPAL, 2014b: 75; OCDE, 2014: 39-40). Entre 1995 y 2013, la deuda externa como porcentaje del PIB disminuyó del 33,3% al 21,4%, la inversión extranjera neta aumentó de unos 24.000 a unos 156.000 millones de dólares norteamericanos y tanto las exportaciones como las importaciones de bienes se cuadruplicaron (CEPAL, 2014b: 76). La bonanza macroeconómica se reflejó incluso en el aumento sostenido del ingreso per cápita. Como resultado, en la actualidad los cuarenta y uno países de América Latina y el Caribe son clasificados por el Banco Mundial¹ de la siguiente manera en relación con sus niveles de ingresos per cápita: quince de ingreso alto², dieciocho de ingreso medio-alto, siete de ingreso medio-bajo, y tan sólo Haití de ingreso bajo (Tassara *et al.*, 2015: 14). Igualmente, la región ha aumentado su relevancia política, con países que se están afirmando como líderes regionales y otros, como Brasil, que hasta la crisis que llevó a la destitución de la Presidenta Dilma Rousseff estaban afianzando su influencia global.

Sin embargo, a partir de 2014 hay evidencias de un posible cambio de ciclo tanto en el escenario político, como en el económico. Lo primero está relacionado con las derrotas electorales o las graves dificultades que los gobiernos y las coaliciones de izquierda y centro izquierda que gobernaron durante el período de bonanza están enfrentando en varios países de la región, y que pueden ser ejemplificadas con el resultado de las últimas elecciones presidenciales en Argentina, el *impeachment* de la Presidenta Dilma Rousseff en Brasil o la derrota del Presidente Evo Morales en Bolivia en el referéndum que habría hecho posible su cuarto mandato. Respecto de lo segundo, la región está viviendo un período de contracción económica (estimada en -0,9% en 2016), conectada al término del súper ciclo de las materias primas y que trae como consecuencia fuertes presiones sobre el gasto público.

Este nuevo escenario constituye el telón de fondo para la implementación de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —una agenda que plantea desafíos en todos los ámbitos del desarrollo, desde lo económico a lo social y lo medioambiental, incluyendo temas de institucionalidad y gobernanza— y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015. Como apunta la Comi-

sión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL, 2016a), se trata de una agenda muy relevante para la región, dado que el actual modelo de desarrollo se ha hecho insostenible y el consenso alrededor de la Agenda 2030 plantea la necesidad de cambiarlo para avanzar hacia objetivos más ambiciosos que apuntan hacia una mayor igualdad social y económica y la protección del medioambiente.

Este artículo da cuenta del contexto geopolítico, económico y social en el cual surgió esta iniciativa y destaca sus alcances y limitaciones, así como los desafíos que la región enfrenta para cumplir con ella. Sin desconocer la urgencia de detener la degradación ambiental, se concentrará la atención en los retos para lograr una mayor igualdad socioeconómica y superar la pobreza.

Esto se debe a una serie de razones. En primer lugar, porque América Latina y el Caribe —aún siendo una región de ingresos medios— sigue exhibiendo niveles de pobreza inaceptables y la mayor desigualdad del ingreso en el mundo.

En segundo lugar, porque la Agenda 2030 expresa un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sociedades más igualitarias, solidarias y cohesionadas, poniendo a las personas en el centro y haciendo un llamado a “no dejar a nadie atrás” en la senda del desarrollo. En particular, en la Resolución aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015a: 3), todos los países de las Naciones Unidas indicaron su deseo de “*ver cumplidos los objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados*”.

En tercer lugar, porque los ODS directamente vinculados con el desarrollo social son la mayoría y son centrales para esta iniciativa: el primer objetivo de hecho es “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” (Naciones Unidas, 2015a: 8 y 16-17).

A seguir, el primer apartado aborda los principales resultados alcanzados por América Latina y el Caribe en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobados por la anterior Asamblea General de septiembre 2000, evidenciando los avances insuficientes en algunos de ellos y señalando un dato preocupante: la deceleración

en la reducción de la pobreza que se registra a partir de la crisis de 2009 y comienza a revertirse en el último trienio. A continuación, se apuntan las diferencias entre los ODM y los ODS, se examina el proceso de negociación que ha llevado a la adopción de estos últimos y se evidencian las áreas grises que existen para su implementación. El tercer apartado analiza el contexto político y económico que precedió la aprobación de la Agenda 2030 y los elementos que contribuyen a configurar los posibles escenarios de una cooperación internacional para el desarrollo renovada tanto en el abordaje de los grandes desafíos globales como en las dinámicas de su gobernanza. Posteriormente, se examinan los procesos y prioridades regionales de política pública en el marco de la Agenda 2030, así como el posicionamiento de América Latina y el Caribe en su cumplimiento. Antes de concluir, el último apartado plantea de manera sintética los principales avances y retos de desarrollo social que la región aún enfrenta, enfocándose especialmente en el tema de la vulnerabilidad a la pobreza.

Resultados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los ODS han sido lanzados como iniciativa común de las Naciones Unidas en 2015, tomando el relevo de los ODM, los cuales cumplieron su ciclo en el mismo año. Si bien hubo avances importantes a nivel mundial en el logro de varias de las metas de los ODM —aunque con resultados desiguales según los países y las regiones—, los desafíos y las deficiencias en muchas áreas seguían siendo enormes, y se hizo necesario continuar, completar y renovar la agenda de desarrollo internacional.

A nivel global, se superó ampliamente la meta de reducción a la mitad de la proporción de pobres extremos³, tal vez el ODM más importante, que pasó de 47% de la población mundial en 1990 a 14% en 2015. Con la excepción de África Subsahariana, donde solo se logró una reducción de la pobreza extrema del 28%, todas las regiones superaron la meta: Asia Oriental (con una reducción de la pobreza extrema de 94%), Asia Sudoriental (84%), África Septentrional (81%), Cáucaso y Asia Central (77%), Asia Meridional y América Latina y el Caribe (ambas 66%) (Naciones Unidas, 2015b). De las 16 metas analizadas por Naciones

Unidas (2015c) en nueve regiones en vías de desarrollo, en el 70% de los casos éstas fueron alcanzadas o mostraron un buen progreso.

Respecto a América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (2015b) estima que ha conseguido una parte sustantiva de los ODM y ha alcanzado o progresado en 13 de las 16 metas previstas, lo que quiere decir que es superada solamente por Asia Oriental y Asia Sudoriental en cuanto a mejores resultados entre las nueve regiones analizadas en el documento. Más en detalle, la región presenta un balance positivo en 29 de 44 indicadores de los primeros siete ODM, ha tenido avances poco relevantes en relación con tres indicadores⁴ y sólo ha registrado retrocesos en seis indicadores⁵ (Naciones Unidas, 2014).

A su vez, la CEPAL (2015a) en su último informe sobre el progreso logrado en la consecución de las metas de los ODM, señala que los países de América Latina y el Caribe han logrado avances importantes en materia de reducción de la pobreza extrema, el hambre, la desnutrición y la mortalidad infantil, y de un mayor acceso al agua potable y a mejores servicios de saneamiento. Obviamente, esto se refiere a la región en su conjunto, mientras que, debido a las diferencias existentes entre los países y al interior de los mismos, un análisis puntual revela que algunos países han cumplido con la gran mayoría de las metas previstas, como es el caso de Chile, y otros, sobre todo en América Central y en el Caribe, no han avanzado lo suficiente.

Si bien no había una meta explícita en los ODM sobre desigualdad de los ingresos, es particularmente destacable que las tendencias positivas en los indicadores de desarrollo en la región estuvieron acompañados de una significativa mejora de la distribución del ingreso de los hogares. El nivel de desigualdad medido por el coeficiente de Gini⁶ disminuyó para el promedio regional de 0,542 en 2002 a 0,491 en 2014 (CEPAL, 2014a: 22 y 2016d: 23), alcanzando «su nivel más bajo desde los años previos al proceso de industrialización de la región» (PNUD, 2016: 6).

Varios han sido los factores que han contribuido a la disminución de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe. La inclusión laboral fue un factor clave, dado que no sólo aumentó el empleo - la tasa de ocupación regional pasó del 52,7% al 55,7% entre 2000 y 2013- sino que hubo una relativa mejora de su calidad, evidenciada por el aumento de la tasa de trabajo asalariado, una reducción del peso del

empleo en sectores de baja productividad y el aumento de los salarios reales (CEPAL, 2015a: 15). Los avances se deben además a las políticas públicas implementadas a lo largo del período, como el incremento de los salarios mínimos en el ámbito de las políticas laborales o la adopción por la mayoría de los países de la región de “[...] *diversas iniciativas en el ámbito de las políticas sociales, como la expansión y redefinición de las políticas y programas dirigidos a la superación de la pobreza y la indigencia y a la promoción de la inclusión social, en un marco político en que esos temas pasan a ser priorizados en las agendas públicas y en las estrategias generales de desarrollo*” (CEPAL, 2015b: 19).

Al respecto, Lustig (2015: 15) afirma que *“La distribución más equitativa del ingreso laboral entre los asalariados y los trabajadores autónomos es el factor más importante, que explica 60% de la corrección de la desigualdad en la región. Esto se debe a que los sueldos de los trabajadores con muy poca escolarización aumentaron más rápido que los de los trabajadores más formados, especialmente con título terciario”* y añade que *“La expansión del acceso a la educación, especialmente en la década de 1990, surtió el efecto esperado: una reducción de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los poco calificados”*.

Sin embargo, no se han dado avances en todas las áreas del desarrollo y en particular el progreso ha sido insuficiente en lo relativo a la conclusión universal de la educación primaria, la paridad de género tanto en el empleo como en los parlamentos nacionales, la reducción de la mortalidad materna, el acceso a servicios de salud reproductiva y la reversión de la pérdida de bosques.

Por ejemplo, la región se ha quedado muy por debajo de la meta de reducción del 75% de la mortalidad materna, logrando tan solo una reducción del 39%. Esto, conjuntamente con la escasa reducción de la fecundidad adolescente y la baja cobertura prenatal que presentan algunos países ilustra *“los diversos desafíos que enfrenta aún América Latina y el Caribe para avanzar en mejorar la salud sexual y reproductiva de las mujeres”* (CEPAL, 2015a: 43).

Otro desafío relevante concierne el ODM 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, ya que se siguieron registrando *“altas tasas de deforestación, pérdida de hábitat y de biodiversidad e incrementos de las emisiones de dióxido de carbono, entre otros fenómenos dañinos para*

el medio ambiente”, así como la baja capacidad de gestión de las áreas protegidas y la deficiente implementación de medidas eficaces para la conservación del hábitat y de la biodiversidad (CEPAL, 2015a: 59 y 62).

Asimismo, preocupa que el ritmo de reducción de la pobreza disminuyó después de la crisis de 2009 y hasta parece haberse revertido en los últimos tres años, especialmente en 2015 (CEPAL, 2016d: 59). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016: 12) registra que el promedio anual de personas que salieron de la pobreza fue de unos ocho millones en el período 2003-2008, se redujo a cinco millones entre 2009 y 2014, mientras que para los años 2015 y 2016 estima un aumento acumulado potencial de alrededor de 2,8 millones de personas.

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

Los ODS (Cuadro 1) representan una iniciativa mucho más ambiciosa que los ODM, y esto se debe tanto a su mayor amplitud temática y numérica —los objetivos de desarrollo pasaron de ocho a diecisiete y las metas para monitorearlos de 22 a 169⁷— como por la adopción de metas más exigentes en temas clave como la pobreza. Representan asimismo una agenda de carácter universal, más que una agenda para la cooperación internacional como fue el caso de los ODM, e incluyen metas sobre los medios de implementación de la Agenda 2030⁸.

Cuadro 1.

ODS aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Fuente: Naciones Unidas 2015a: 16.

Como lo destaca la CEPAL (2015a: 5), los ODM “tuvieron un carácter limitado, al estar dirigidos principalmente a los países en desarrollo, con la excepción del Objetivo 8, que abordaba el papel de la comunidad internacional para apoyar a los países menos avanzados”. A diferencia de los ODM, los ODS son el fruto de negociaciones entre todos los países y tienen la finalidad de orientar las políticas públicas de todos los estados miembros de las Naciones Unidas, “más allá de la mera cooperación” (CEPAL 2015a: 5). En los ODS por lo tanto se asumió un enfoque más

amplio y global, que no trata solamente problemáticas propias de los países en desarrollo, sino que abarca temas centrales de la gobernanza mundial en aspectos institucionales, económicos y ambientales (Loewe y Rippin, 2015: 1). Al respecto, vale la pena señalar, con Sanahuja *et al.* (2015: 16), que *“La vinculación axiomática entre política de desarrollo y política de ayuda se ha roto [y es necesario] abordar cuestiones como las reglas comerciales y de inversión, el acceso a la tecnología, el papel de las migraciones y la preservación de la biosfera. Ello remite [a la necesidad] de debatir el papel de las políticas de desarrollo en la acción exterior de donantes y receptores, dejando atrás la arraigada tendencia a subordinarla a la política exterior y a los intereses del donante [...], y hacer del desarrollo un elemento central del conjunto de la acción exterior. Pero lo más relevante es la redefinición del desarrollo como problema global y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda.”*

También cabe evidenciar que en el ámbito social muchos de los ODS son relevantes no sólo para los países del Sur sino también para los países de ingresos altos, ya que en ellos también hay que enfrentar y resolver los graves problemas de pobreza, desempleo y desigualdad, para citar solo algunos ejemplos.

Respecto a los ODM, los ODS dan mayor centralidad a temas críticos para construir un mundo más justo como la protección social, el trabajo decente (Objetivo 8) y la reducción de la desigualdad (Objetivo 10). Si bien no hay un objetivo específico sobre protección social, este tema clave para la superación de la pobreza y la creación de un mayor bienestar —que había estado completamente ausente en los ODM— aparece de manera explícita en la Meta 1.3 —Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y lograr, para 2030, una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables— así como en metas relacionadas con la igualdad de género (5.4) y la desigualdad (10.4).

En cuanto al tema de la desigualdad, además de existir el Objetivo 10, hay una meta (18.17) en el Objetivo 17, “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, que alienta a que para 2020 se aumente *“...significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad desglosados por grupos de ingresos, género, edad, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características perti-*

mentes en los contextos nacionales” (Naciones Unidas, 2015a: 31). Esto es necesario para asegurar que “nadie quede atrás” en la consecución de las distintas metas y objetivos de desarrollo y “*En definitiva, todo parece indicar que el abordaje de las desigualdades internas de ingresos y oportunidades [...] podría situarse en el “corazón” de la nueva agenda post-2015*” (Domínguez, 2014: 12).

En relación con el carácter más ambicioso de las metas de los ODS, un claro ejemplo es aquella sobre la pobreza. Mientras que en los ODM la Meta 1.a se proponía reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día en un plazo de veinticinco años (entre 1990 y 2015), la Meta 1.1 de los ODS se propone erradicar la pobreza extrema medida por la misma vara en tan sólo quince años⁹. Asimismo, se agrega la Meta 1.2 sobre la reducción a la mitad de la pobreza “en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales” (Naciones Unidas, 2015a: 17).

Por otro lado, la Agenda 2030 y los ODS también tienen sus áreas grises. La gran cantidad de objetivos y metas es testigo de su carácter más participativo, amplio y ambicioso respecto a los ODM, pero al mismo tiempo trae a la mesa una serie de problemas, como aquello de la priorización de recursos (*The Economist*, 2015), o de cómo comunicar claramente los contenidos de tantos objetivos y metas. Asimismo, los ODS parecen ser más difíciles de monitorear en comparación con los ODM, no sólo porque involucran una cantidad mayor de objetivos, metas e indicadores, sino que también porque desde un punto de vista conceptual, varias metas no son claramente cuantificables¹⁰.

Hay que dar cuenta además que algunos temas fueron objeto de controversia en las negociaciones sobre la Agenda 2030. En primer lugar, un tema candente en las reuniones preparatorias a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible fue aquello del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en el logro de los objetivos de desarrollo. Este principio, introducido en la Cumbre de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y reafirmado en documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 (Naciones Unidas, 2012: 3), ha sido reconocido en el artículo 12 de la Resolución sobre la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015a: 5). Sin embargo, los países emergentes, y los de América Latina y el Caribe en primera fila, debieron empujar para

incluirlo en dicha Resolución, ya que éste implica el reconocimiento que todos los países trabajan hacia objetivos comunes, pero que los más ricos tienen la obligación de hacer más. Al contrario, los países más industrializados no querían incluirlo, “*alegando que es un principio jurídico que se ha acordado solo en un contexto ambiental limitado*” (Adams y Luchsinger, 2015: 1). Pero, si las responsabilidades fueran compartidas y no claramente diferenciadas, ¿cómo podrían los países emergentes ser directamente responsables del logro de los ODS?, especialmente teniendo en cuenta que, en una economía global, los países emergentes tienen un espacio de maniobra muy limitado para lograr el crecimiento económico y al mismo tiempo luchar contra desajustes ambientales que no necesariamente han sido provocados por ellos.

Otra cuestión controvertida fue el énfasis que puso la Unión Europea en incluir en la declaración final de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible temas como la consolidación de la democracia, la aplicación del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. Esta posición fue cuestionada por muchos países emergentes, incluidos varios de América Latina y el Caribe, con el argumento de que el tema no hacía parte del mandato del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de las Naciones Unidas, violaba el principio de soberanía, y podía dar paso a nuevas formas de condicionalidad política en la erogación de la asistencia oficial al desarrollo.

Contexto internacional y papel de la cooperación¹¹

En el año 2000, cuando las Naciones Unidas aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el mundo era muy diferente a la realidad de 2015, año en el que los mismos cumplieron su ciclo y se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En solo quince años se dieron cambios profundos en el panorama internacional, tanto en lo referente a la situación político-económica, como a los objetivos, actores e instrumentos del desarrollo. Esto configuró una situación novedosa, que se caracteriza, entre otros, por los siguientes elementos.

En primer lugar, la crisis económica y financiera de 2008-2009 afectó profundamente los países más industrializados e hizo resurgir el tema de la desigualdad social y económica al interior en el debate político. Al

mismo tiempo, el papel de Estados Unidos como única superpotencia mundial se ha hecho menos evidente que antes. En este contexto, el crecimiento y el protagonismo de los países emergentes configuran nuevos escenarios para los futuros equilibrios políticos, económicos y comerciales del planeta, que parece estar en transición hacia un sistema internacional multipolar.

En segundo lugar, ha aumentado considerablemente el peso numérico, demográfico y económico de los países de renta media con respecto a los países de renta alta y de renta baja. El efecto conjunto de la disminución de la pobreza global y de la graduación de muchos países de renta baja al grupo de los países de renta media ha generado la “paradoja de la pobreza” (Edward y Sumner, 2014; Alkire *et al.*, 2013), según la cual la mayoría de los pobres¹² ya no se concentra en los países de renta baja, sino en los países de renta media. Según Alonso *et al.* (2014: 7-8) “*en 2030 los países de renta media podrían continuar acumulando entre un tercio y la mitad de la pobreza global [...], o incluso más (cerca de los dos tercios) si las tendencias de la desigualdad continúan en la trayectoria actual*” y “*habrá un amplio colectivo de población en condiciones inseguras [...]; tres o cuatro mil millones de personas podrían encontrarse en esa situación y la mayor parte de ellos vivirán en países de renta media*”. Habrá por lo tanto que tener en cuenta esta nueva geografía de la pobreza (Kanbur y Sumner, 2012) para el logro los ODS.

En relación con los países de renta media, varios autores (Alonso *et al.*; 2014; Sanguinetti y Villar, 2012) plantean el concepto de “trampas de renta media” —definidas como “*aquellas restricciones o estrangulamientos que resultan de la acción de un grupo de factores que mutuamente se refuerzan bloqueando el progreso*” (Alonso *et al.* 2014: 5)—, destacando como éstas siguen mermando el pleno desarrollo de las potencialidades, especialmente de los países de América Latina y el Caribe. Según Foxley (2012: 14) los factores más relevantes que inciden en las trampas de renta media son los siguientes: “[...] *desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad; baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras; excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables; e incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad, buena calidad de gestión y transparencia, así como una adecuada calidad en las decisiones del sistema político*”.

Es así como los países de la región tendrán que empujar para que la comunidad internacional tome en consideración la posibilidad de replantear la renta per cápita como criterio principal para la priorización de la asistencia oficial al desarrollo y la orientación de sus políticas.

El tercer elemento es que varios países de renta media ya no son únicamente receptores sino también donantes de cooperación, aunque casi exclusivamente bajo las modalidades de la asistencia técnica y el intercambio de buenas prácticas. Esto se acompaña a la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur¹³ entre países en desarrollo, y la cooperación triangular —entre países en desarrollo con la participación de un tercer socio donante—, que en los últimos años han ganado mucho terreno, y al reconocimiento de las capacidades de los países de renta media para complementar los flujos tradicionales de cooperación y contribuir a la provisión de bienes públicos globales (Pataccini, 2013: 20-21).

En relación con esto, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2014c: 1) caracteriza la cooperación Sur-Sur como “*un instrumento privilegiado para la complementación, la unión, la integración y el intercambio horizontal de conocimiento entre [los Estados] miembros*” y reconoce además a la cooperación Sur-Sur “[...] *como un complemento y no un sustitutivo de la cooperación Norte-Sur y triangular, basada en los principios de horizontalidad, el respeto a la soberanía nacional, la igualdad, la no condicionalidad y el beneficio mutuo, para incidir en una nueva arquitectura del sistema de cooperación internacional [y abogar] por la identificación de mecanismos alternativos de financiamiento que apoyen las iniciativas de cooperación Sur-Sur a nivel intra-regional*” (CELAC, 2016: 3).

Esta situación configura la posibilidad de que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, que fueron legitimadas por el Tercer Foro sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra (2008) y reconocidas en el cuarto Foro de Busan (2011) como procesos que merecen un mayor apoyo por los donantes tradicionales, consoliden su papel en la nueva agenda de desarrollo. En todo caso, estas formas de cooperación representan aportes innovadores y complementarios a los enfoques más tradicionales y tienen un valor agregado en la colaboración entre países emergentes¹⁴.

El cuarto elemento es la movilización de los recursos necesarios. Las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey (2002), Doha (2008) y Addis Abeba (2015) no permitieron aumentar de manera sustantiva el aporte de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Tassara, 2013b: 77-80), que en 2014 aún alcanzaba solamente el 0,29% de su producto interno bruto (PIB), bien lejos del 0,7% acordado en el lejano 1970 por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la Resolución 2626 y ratificado en Monterrey. Sin embargo, varios factores han contribuido a diversificar las fuentes de financiamiento para el desarrollo, a saber: la mayor disponibilidad de recursos nacionales, sobre todo en los países de renta media-alta; el aumento de la ayuda de los donantes oficiales no tradicionales, empezando por Brasil y China; la creación del nuevo banco de desarrollo de los BRICS basado en Shanghái, China¹⁵; la cooperación descentralizada; los fondos de las empresas y los actores no estatales en general; las remesas de los emigrantes; el mayor acceso de los países emergentes a los préstamos, nacionales e internacionales, gracias a la bonanza exportadora y a la mejor situación fiscal; y las inversiones extranjeras directas (IED).

A esto se suma el nuevo equilibrio entre el sector público y el sector privado, toda vez que aumentó de manera significativa el poder de los actores no estatales y los mercados son cada vez más desregulados y sin un control público efectivo. Según Sanahuja *et al.* (2015: 13) *“Estos procesos de cambio pueden dar sentido histórico a un siglo XXI que ya parece anunciarse como post-Occidental o post-hegemónico, y al tiempo como un mundo más globalizado e interdependiente. Comportan nuevas constelaciones de poder que desafían las jerarquías y equilibrios tradicionales, y al mismo tiempo redefine los desafíos y responsabilidades globales, como los que integran la agenda del desarrollo y la cooperación internacional”*.

En quinto lugar, la Declaración de Busan sobre el desarrollo eficaz y el debate que le siguió, por un lado reafirmaron los principios rectores de la cooperación internacional para el desarrollo¹⁶ y por el otro replantearon algunos temas de su agenda y gobernanza (BRICS Policy Center, 2011; Kharas, 2011; AGCED, 2014). Uno de ellos es la problematización de la representatividad y legitimidad de la estruc-

tura cerrada, liderada por el CAD y los países más industrializados, que desde los años sesenta rige la agenda y las reglas del juego de la cooperación internacional al desarrollo, y que tuvo una gran influencia sobre los ODM¹⁷. Es así como en los últimos años se ha reconocido la *“diversidad de modelos, estrategias, políticas, instrumentos y prácticas de cooperación, y en particular la cooperación Sur-Sur y la protagonizada por el sector privado, la sociedad civil y los actores descentralizados, asumiendo que las definidas por el CAD son un modelo más y no el modelo de referencia que emular”* (Sanahuja *et al.*, 2015: 20).

Al respecto, Ocampo (2015: 15-16) propone seis criterios para el diseño de una nueva estructura de gobernanza global del desarrollo: (1) reconocimiento del principio de subsidiariedad; (2) necesidad de un entramado de instituciones mundiales, regionales y nacionales; (3) superación de la tensión entre inclusividad y eficacia; (4) participación equitativa de los países en vías de desarrollo; (5) introducción de instrumentos más eficaces para el monitoreo y el cumplimiento de los compromisos internacionales; y (6) coherencia del sistema de gobernanza global.

Asimismo, después de Busan se insistió mucho en la importancia de avanzar más decididamente en temas como el empoderamiento de la sociedad civil, el enfoque de género y la definitiva superación de la relación jerárquica entre donantes y receptores, en pro de una cooperación cada vez más horizontal, totalmente abierta a los actores no estatales, y basada en la transparencia y la rendición de cuentas mutua (Tassara, 2013b: 85). También se planteó *“[...] la necesidad de debatir el papel de las políticas de desarrollo en la acción exterior de donantes y receptores, dejando atrás la arraigada tendencia a considerar la ayuda como instrumento de política exterior al servicio de diversos intereses del donante —una tendencia que también aparece con fuerza en los nuevos actores de la cooperación Sur-Sur [...]—, y hacer del desarrollo un elemento central del conjunto de la acción exterior. No se trata de plantear un idealismo ingenuo o banal, sino de adoptar un “nuevo realismo” cosmopolita que asuma la premisa de que hoy la verdadera realpolitik exige una acción colectiva eficaz para el desarrollo global”* (Sanahuja, 2014: 57).

Finalmente, la discusión alrededor del desarrollo eficaz enfatizó incluso *“la necesidad de mantener una coherencia entre todas las políticas*

públicas para promover el desarrollo”, especialmente en el comercio, el papel del sector privado, la regulación de las finanzas, las migraciones, el medio ambiente y el cambio climático (Van Rompaey, 2012: 11). Sobre esta base se creó la Asociación Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) —cuya primera reunión se realizó en México en abril de 2014—, que cuenta con un comité directivo plural y representativo y trabaja con el apoyo del CAD y el PNUD.

Todo lo anterior hace necesaria una revisión de fondo de la filosofía y los alcances de la cooperación internacional al desarrollo y su replanteamiento como parte de una agenda más amplia que tenga su norte en el logro de “un conjunto de derechos universales que habrían de materializarse para todos y cada uno de los seres humanos” y coloque el análisis y el fomento de los procesos de desarrollo no sólo a nivel nacional sino en el espacio transnacional. Ello implica reconocer “*los diferentes problemas y situaciones de partida que enfrenta cada sociedad y cada estado, asumir diferentes prioridades, estrategias y enfoques de desarrollo, establecer responsabilidades y exigencias diferenciadas*” (Sanahuja *et al.*, 2015: 16).

En fin, la cooperación internacional al desarrollo hace parte de un sistema más amplio de colaboración entre los países, que a su vez está caracterizado por un alto nivel de fragmentación e incoherencia. De ahí la importancia de ir más allá de los enfoques tradicionales y crear vínculos y sinergias entre los distintos subsistemas internacionales (Naciones Unidas, G-7, G-20, organizaciones regionales, etc.) para abordar la agenda de gobernanza global y enfrentar exitosamente los grandes desafíos de la humanidad (Janus *et al.*, 2015: 165-166).

Agenda 2030 y procesos regionales

Los países de la región, reunidos desde 2010 en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), han trabajado para consolidar la misma como institución legitimada para coordinar con autoridad las políticas públicas a nivel regional y representar los intereses de los países miembros a nivel internacional. Han buscado asimismo consensuar una posición común que les permitiera influir en la llamada “agenda post 2015”, hoy Agenda 2030.

En relación con la visión regional sobre el desarrollo, los países de la CELAC han acogido con fuerza la propuesta de la CEPAL (2010^a; 2012b y 2014c) sobre reducción de las desigualdades y transformación de las economías, plasmada en la visión de la igualdad como eje estratégico del desarrollo. Reconocer la relevancia de ese tipo de análisis ha implicado acoger un “[...] *abordaje estructuralista del desarrollo con un horizonte de igualdad y la política como instrumento. De esta forma, además, se cierra de una vez por todas el ciclo de hegemonía ortodoxa, que favorecía el retiro del Estado para enfrentar los dilemas públicos con soluciones de mercado, y se abre el camino a la redefinición de una nueva ecuación, más democrática, entre el Estado, el mercado y la ciudadanía*” (CEPAL, 2015a: 5).

En particular, se han identificado una serie de “brechas estructurales” que son propias de América Latina y el Caribe, tales como el ingreso por habitante y su desigual distribución, la desigualdad de género, de raza, etnia y territorio, la pobreza persistente, la exigua inversión y el bajo ahorro, la poca efectividad de las políticas públicas de inclusión social, la insuficiente calidad de los servicios de salud y educación, el centralismo político y administrativo, la escasa progresividad de las políticas fiscales, la infraestructura insuficiente, la limitada inversión en investigación e innovación y el medio ambiente (CEPAL, 2012a). Obviamente, las brechas de desarrollo pueden ser definidas y analizadas bajo distintos enfoques, pero más allá de la diferencia en las definiciones, es clave hacer referencia a las múltiples dificultades que son propias de los países de renta media para consolidar su desarrollo.

Asimismo, en 2013, la CEPAL destacó algunas prioridades para la región a lo largo de los pilares del desarrollo sostenible, las que permitirían hacer frente a las brechas estructurales (Cuadro 2) (Comisiones Regionales de Naciones Unidas, 2013: 69-70). Una vez aprobada la Agenda 2030, la misma organización reconoció la importancia de promover el crecimiento y el empleo, pero sin agudizar al mismo tiempo los graves problemas ambientales, lo que demanda la adopción de «políticas fiscales expansivas, con inversiones concentradas en tecnologías, bienes y servicios asociados a senderos de producción y consumo bajos en carbono» (CEPAL, 2016a: 10). Si bien no existe un modelo único para materializar el cambio en el estilo de desarrollo, pues implica transformaciones determinadas por las especificidades de cada

país, bajo esta visión las instituciones y las políticas públicas se deben articular «en torno a un gran impulso ambiental transformador de la estructura productiva, que complemente la incorporación de progreso técnico, la sostenibilidad y la igualdad. Esta es la base para un aumento de los empleos de calidad y de la productividad, que ampliaría y haría sostenibles más y mejores políticas sociales» (CEPAL, 2016b: 145).

Cuadro 2.
Prioridades de América Latina y el Caribe para la agenda post 2015

<p style="text-align: center;">Sostenibilidad económica</p> <p>Intensificar la diversificación productiva.</p> <p>Crear empleo productivo y decente y facilitar oportunidades de trabajo para todos.</p> <p>Cerrar las brechas de productividad y protección social entre los diferentes sectores y estratos de la economía.</p> <p style="text-align: center;">Sostenibilidad social</p> <p>Cerrar las brechas de bienestar y las desigualdades que se perpetúan a nivel intergeneracional.</p> <p>Combatir la pobreza extrema y el hambre.</p> <p>Promover la inclusión y la participación de los ciudadanos en el desarrollo económico y social (énfasis en la igualdad de género y la diversidad étnica y racial).</p> <p style="text-align: center;">Sostenibilidad ambiental</p> <p>Incorporar los principios del desarrollo sostenible al diseño de políticas y estrategias de desarrollo nacionales.</p> <p>Abordar el cambio climático y minimizar la pérdida de biodiversidad.</p> <p style="text-align: center;">Gobernanza</p> <p>Promover una alianza mundial para el desarrollo y contrarrestar las consecuencias de la crisis mundial.</p> <p>Promover la cooperación internacional para el desarrollo y cumplir el 0,7% de AOD/PIB.</p> <p>Identificar fuentes innovadoras de financiación (p.ej. impuestos sobre transacciones financieras y paraísos fiscales).</p>

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Comisiones Regionales de Naciones Unidas, 2013: 69-70.

Las declaraciones de las cumbres de la CELAC dan cuenta de los consensos que se lograron alrededor de la agenda post 2015. La declaración de la Segunda Cumbre de la CELAC celebrada en enero de 2014 en Cuba¹⁸, retomó la filosofía de las prioridades trazadas por la CEPAL y afirmó los siguientes elementos para caracterizar la agenda post 2015: (1) promoción de un “cambio estructural para la igualdad”, con el propósito de eliminar las brechas existentes en la calidad de vida de la población a nivel internacional, regional y nacional; (2) énfasis en el fortalecimiento de la gobernanza democrática, no solo en los países sino también en los organismos multilaterales, y el reconocimiento concreto del derecho al desarrollo; (3) adopción de medidas específicas para facilitar la transferencia de tecnología y fortalecer las capacidades de innovación; (4) construcción de una alianza global para el desarrollo más eficaz, que consolide y amplíe los acuerdos alcanzados en las Conferencias sobre financiación para el desarrollo de Monterrey y Doha, e incluya objetivos, indicadores y plazos claros para la planificación e inversión de los recursos necesarios; (5) complementación de la asistencia oficial al desarrollo con otros mecanismos de financiación para el desarrollo¹⁹; (6) adopción de un enfoque universal, pero con la flexibilidad necesaria para tener en cuenta particularidades y prioridades de cada país (CELAC, 2014a: 2-3).

Por otra parte, en la Tercera Cumbre de la CELAC, realizada en enero de 2015 en Costa Rica, la Declaración especial sobre la Agenda de desarrollo post 2015 (CELAC, 2015) solicitó avanzar en dos puntos claves para la conformación de una efectiva alianza global para el desarrollo sostenible: la estrategia internacional de financiación para el desarrollo y «un Plan de acción integral para la cooperación con países de renta media, vinculado a los ODS, que evite que este colectivo de países quede “arrinconado” en la futura agenda post 2015, como sucedió con los ODM, que se focalizaron en los países de menores ingresos» (Sanahuja *et al.*, 2015: 33).

Los países de América Latina y el Caribe llegaron a la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de 2015 con mayor confianza en sí mismos, después de un período de crecimiento acelerado, que junto al aumento de la inversión social y la adopción de políticas redistributivas les permitieron lograr avances importantes en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los servicios de salud y educación. Es así como

se ha llegado a afirmar que “*los países latinoamericanos ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar*” (Sanahuja, 2013: 13). Esto revela un cambio de fondo, porque América Latina y el Caribe -como las demás regiones en desarrollo- no participó activamente en la formulación de los ODM y solo unos pocos países concurren en la definición de la agenda de la eficacia de la ayuda²⁰.

Sin embargo, para cumplir con su nuevo papel y con los compromisos adquiridos con la Agenda 2030, en el próximo futuro los países de la región tendrán que enfrentar varios desafíos, tanto de carácter internacional como interno. En el ámbito internacional, precisarán asumir más responsabilidades directas en la cooperación internacional al desarrollo y en el abordaje de los problemas globales, promoviendo el diseño e implementación de una institucionalidad reconocida internacionalmente en lo referente a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, que requieren “*la creación de normas y estructuras que hagan posible gestionar sus prácticas*” (Sanahuja et al., 2015: 102).

A fines de fomentar la coordinación regional en la implementación de los compromisos de la Agenda 2030 ya se constituyó el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, una instancia creada por los representantes gubernamentales reunidos en el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, realizado en Ciudad de México en mayo de 2016. En este contexto, la CEPAL —bajo cuyos auspicios se convocará el foro— ha planteado la necesidad de tomar medidas como las siguientes: (1) enlazar el foro con la arquitectura institucional ya existente en la región para darle más eficacia en el desempeño de sus tareas; (2) fortalecer el análisis y el diálogo de políticas en torno a las dimensiones clave de la implementación de la Agenda 2030; (3) fomentar la integración de los ODS en los planes de desarrollo y en los presupuestos nacionales; (4) promover la integración de los procesos de medición relacionados con los ODS en los sistemas estadísticos nacionales y regionales y consolidar la capacidad operativa de estos sistemas (CEPAL, 2016c: 9-14).

En el plano interno, que será analizado con mayor detalle en el siguiente apartado, los países de la región deberán avanzar más deci-

didamente para superar la pobreza y cerrar las brechas de bienestar y las desigualdades que se perpetúan a nivel intergeneracional, lo que requiere el fortalecimiento de los sistemas de protección social y, en última instancia, la construcción de un estado de bienestar. Esto no es un asunto menor, sobre todo a la luz del actual complejo escenario económico y político.

Desarrollo social entre avances y desafíos

A nivel mundial, América Latina y el Caribe se caracteriza por la desigualdad del ingreso más alta y persistente, como resulta evidente comparando los valores del índice de Gini entre las grandes regiones²¹. Esta elevada desigualdad del ingreso tiene un impacto muy fuerte en las condiciones de vida de la población de la región, ya que los frutos del crecimiento y del desarrollo no son repartidos equitativamente, sino que terminan en las manos de pocos y dejan a muchos en condiciones de pobreza o de vulnerabilidad a la pobreza. Esto no solo es algo injusto y que impide la plena realización de los derechos económicos y sociales de todos los latinoamericanos y caribeños, sino que también tiene efectos negativos sobre el propio proceso de desarrollo y sobre el crecimiento económico.

A inicios del nuevo milenio, la coyuntura favorable generada por el crecimiento económico y el contexto político que permitió aumentar la inversión en servicios y políticas sociales, tuvo como efecto un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la población de la región. Para citar algunos ejemplos, la tasa de desempleo regional disminuyó del 11,3% en 2002 a 6% en 2014 (CEPAL, 2014b: 75), las personas mayores de 65 años que reciben pensiones subieron del 37,0% en 2002 al 41,9% en 2011 (Cecchini *et al.*, 2014: 33), la esperanza de vida al nacer aumentó de 70,0 años en 1995 a 74,8 años en 2013²², el porcentaje de jóvenes que concluyen los principales ciclos educativos creció de manera relevante y el índice de Gini promedio bajó a lo largo de una década en alrededor un 10% (CEPAL, 2014a: 22).

Si bien las políticas fiscales y sociales en la región aún se caracterizan por una insuficiente progresividad, especialmente en comparación con los países más industrializados²³, estos avances fueron alentados por la

consolidación de las políticas fiscales y de los presupuestos públicos (CEPAL, 2014a: 49-50), que favoreció el aumento de los recursos disponibles para la implementación de las políticas sociales. Esto no hubiera sido posible sin la superación del paradigma basado en el Consenso de Washington, que buscaba la reducción del papel del estado, y sin la progresiva asunción de un enfoque de derechos orientado a la ciudadanía, cohesión²⁴ e igualdad social en la formulación de las políticas públicas de corte social.

Pese a los avances logrados, en 2015 la incidencia de la pobreza alcanzaba un 29% de la población regional, incluyendo un 12% que vivía en condiciones de pobreza extrema (o indigencia). Estas cifras corresponden, respectivamente, a 175 millones de pobres y 75 millones de indigentes (CEPAL, 2016d: 18-19).

Pero además de estos grandes contingentes de personas que viven en la pobreza, hay que considerar que son muchas también los hogares que viven en una condición de fuerte vulnerabilidad, con ingresos que los sitúan apenas por encima de los límites definidos por las líneas de pobreza. Si bien estos grupos sociales más vulnerables al empobrecimiento logran satisfacer sus necesidades básicas, no tienen las capacidades suficientes para hacer frente a situaciones de riesgo como pueden ser crisis económicas, enfermedades o desastres naturales (Cecchini et al. 2012: 33-36). Otro aspecto preocupante es que tanto la pobreza como la vulnerabilidad a la pobreza revelan grandes asimetrías por edad, género, raza, etnia y territorio (CEPAL, 2015b: 35; Tassara, 2014: 10).

Por eso, Hardy (2014: 13) plantea que “*América Latina no está transitando de una región de ingresos medios a una de clases medias, sino a sociedades marcadas por inseguridades económicas basadas en las desigualdades que segmentan los ciudadanos*”. En otras palabras, la región experimenta una mezcla de excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables, factores que llevan a la trampa de los países de renta media. Cuestiona asimismo el optimismo sobre la progresiva ampliación de la clase media —manifestado en algunos estudios del Banco Mundial (Ferreira et al., 2013)—, y evidencia cómo una parte muy relevante de la misma sigue manifestando una alta vulnerabilidad y, bajo ciertas circunstancias, corre el riesgo de caer nuevamente en la pobreza. En su análisis, Hardy (2014: 23-24²⁵) muestra que la vulnera-

bilidad social y la inseguridad económica son las nuevas peculiaridades de América Latina. No obstante los avances logrados en la reducción de la pobreza a inicios de nuevo milenio, evidencia la existencia de amplios sectores sociales que, a pesar de no ser clasificados como pobres o indigentes según los umbrales existentes, «revelan condiciones de fragilidad económica que los hace altamente vulnerables a las contingencias, sean externas, nacionales o familiares» (Hardy, 2014: 30).

Al sumar el total de los pobres con el estrato vulnerable, la misma autora llega a la conclusión que en su conjunto estos hogares son el grupo social más numeroso y que alrededor de 2011-2012, el 68% de la población de la región se encontraba en una situación de pobreza o vulnerabilidad. Además, el total de la población pobre o vulnerable rebasa la mitad de los ciudadanos en dieciséis países sobre dieciocho, representando más de las dos terceras partes de los habitantes en diez países, y excede el 80% en cuatro de ellos. Por otro lado, la magnitud de los estratos no pobres pero vulnerables supera a los sectores pobres en catorce países (Hardy, 2014: 71). La CEPAL (2015b: 21), mediante una metodología propia²⁶, llega a conclusiones algo menos dramáticas, mostrando que al 2013 los que se encontraban en una situación de pobreza o vulnerabilidad representaban algo más de la mitad de la población de la región (50,9%).

De todas formas, hay acuerdo que la reducción de la vulnerabilidad representa uno de los desafíos prioritarios para América Latina. Según Hardy (2014: 31) estos estratos “[...] son los más desprotegidos [...] por dos razones: en primer lugar, porque suelen quedar fuera de las políticas sociales [...] altamente focalizadas hacia los segmentos de mayor pobreza y, en segundo lugar, porque carecen de capacidades económicas que les permitan hacer frente a sus necesidades con relativa solvencia y estar preparados ante contingencias personales y familiares, de origen nacional o hasta internacional, como lo fue la reciente crisis mundial.”

La amplia difusión de la vulnerabilidad sugiere la hipótesis de que en América Latina la salida de la pobreza no conlleva necesaria, aunque paulatinamente, a la situación de estabilidad y seguridad típica de los sectores medios. Al contrario, parece darse una transición a una condición de no pobreza que mantiene fuertes rasgos de fragilidad y que en cualquier momento puede originar la recaída en la pobreza.

Como se destacó anteriormente, preocupa además la disminución del ritmo en la reducción de la pobreza y la posible inversión de ese proceso. Es por ello que habrá que encontrar soluciones políticas y programáticas al doble desafío de la inclusión social y laboral, conjugando transferencias monetarias con acceso a servicios sociales y programas de inclusión laboral y productiva (CEPAL, 2015b). Esto es particularmente urgente frente a los evidentes límites de expansión del mercado laboral —especialmente del sector de servicios que absorbió las dos terceras partes de los nuevos empleos creados en la región (PNUD, 2016: 13)— y a los persistentes altos niveles de informalidad.

La consolidación de sistemas universales de protección social, en particular, es crucial para asegurar el bienestar, superar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030, especialmente durante coyunturas económicas negativas. Al proteger el ingreso de las personas y sus dependientes ante diversos choques y riesgos (individuales y colectivos) de tipo social, económico y climático; al fomentar el acceso a servicios públicos y sociales como la educación y la salud y al atender las necesidades y vulnerabilidades particulares de las personas a lo largo del ciclo de vida, el aporte de la protección social constituye un bien público que debe consolidarse a nivel regional y nacional.

El complejo contexto económico de la región hace que el tema de las políticas públicas para hacer frente a la pobreza y la vulnerabilidad vuelva a ser central. Debido a la contracción de la demanda y la disminución de los precios de las materias primas, la región experimentó una tasa de crecimiento del PIB de -0,5% para 2015. Las perspectivas de crecimiento para los próximos años son pocos alentadoras, y la CEPAL (2016b: 42) proyecta una tasa de -0,9% para 2016. Esto, junto a las crisis políticas en importantes países como Brasil y Venezuela, significa que ya se están comenzando a ver recortes en los presupuestos para las políticas y programas sociales, tanto de corte universal como redistributivo, justo en el momento en que se hace más probable un aumento de la pobreza y la vulnerabilidad.

De ahí la importancia del llamado hecho por la CEPAL a los países de la región reunidos en la Primera Conferencia de Desarrollo Social, que tuvo lugar en Lima, en noviembre de 2015, a mantener un adecuado nivel de inversión social y a seguir expandiendo las políticas de

superación de la pobreza, junto a buscar una mejor articulación con políticas orientadas a «la universalización de la protección social y creación de sinergias con las políticas sectoriales de carácter universal para impugnar las causas de la pobreza, en especial con las de salud, nutrición y educación» (CEPAL, 2015b: 126).

Otro llamado que la región no puede dejar de oír es aquello de la Agenda 2030 “no dejar a nadie atrás” en la senda del desarrollo. Esto significa prestar particular atención a incluir a todos en el desarrollo, sin discriminación por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica u otras características pertinentes en los contextos nacionales (CEPAL, 2016e).

La altísima desigualdad del ingreso —así como en otras dimensiones como el género, la raza y etnia y el territorio— y los elevados niveles de pobreza y vulnerabilidad experimentados por la población de América Latina y el Caribe a lo largo del ciclo de vida, requieren una importante transformación de las sociedades y economías de la región. La Agenda 2030 con su énfasis en un estilo sostenible de desarrollo representa una oportunidad para contribuir a dicha transformación.

En el ámbito social, en particular, metas como aquellas sobre la erradicación de la extrema pobreza y la reducción a la mitad la pobreza, la disminución de la desigualdad del ingreso y la construcción de pisos de protección social apuntan a la construcción de un estado de bienestar que aún estamos bastante lejos de realizar pero que es necesario para poder alcanzar un verdadero desarrollo. El logro de una mayor igualdad social, aún en un contexto económico negativo, en particular, debe mantenerse al centro de las estrategias de desarrollo en los países de la región, porque sin reducir la desigualdad no será posible sacar a millones de latinoamericanos y caribeños de la pobreza y a los países salir de la trampa de renta media.

Esto conlleva la necesidad de ampliar y profundizar la coordinación de las políticas públicas en la región, con especial referencia al sector social. Hoy en día las políticas sociales representan una prioridad para múltiples actores y organizaciones internacionales, tanto en la vertiente de la cooperación para el desarrollo como en la vertiente de la cooperación regional (Tassara, 2016b).

Sin embargo, al respecto, existe una disyuntiva entre los avances logrados y los desafíos que existen en relación con la creación de múltiples instancias de coordinación de metas y políticas sociales. Por un lado, no siempre es claro qué capacidad tengan las instituciones de integración regional y los propios países para dar seguimiento a los compromisos acumulados y alcanzar los objetivos acordados. De hecho, *“la proliferación de instancias puede convertirse en un espacio de dispersión y competencia, con consecuencias más negativas que positivas en cuanto a sostenibilidad e impacto de las acciones”* (CEPAL, 2015b: 95). Además, no es infrecuente que las agrupaciones regionales y subregionales avancen y retrocedan en una u otra dirección debido a factores ajenos a las efectivas prioridades sociales de la región (SELA, 2014: 125).

Por otro lado, a menudo se da una marcada discontinuidad entre una administración nacional y otra, así que los vaivenes de las coyunturas políticas vinculadas con las elecciones nacionales y los cambios de gobiernos —que en un contexto democrático son la constante más que la excepción— complican la coordinación intergubernamental y la capacidad de planificar a mediano y largo plazo.

Asimismo, a veces las urgencias de las agendas nacionales —sobre todo en las épocas de crisis— impulsan a los gobiernos *“a actuar de forma unilateral y en contravía de los convenios [internacionales]”*, mientras que *“las políticas sociales comunes no son vinculantes y las entidades encargadas del tema en cada agrupación no tiene capacidad decisoria”* (SELA, 2014: 125).

Frente a esta situación, los países de la región podrían aprovechar la oportunidad representada por la Agenda 2030 y encontrar la forma más apropiada para coordinar con más autoridad las políticas públicas a nivel regional. Al respecto, la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe de la CEPAL, que se llevó a cabo por primera vez en Lima, en noviembre de 2015, y el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible representan grandes oportunidades de coordinación que los países no debieran desaprovechar.

NOTAS

1. Fuente: Datos de libre acceso del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/>) y Clasificación de los países según el ingreso (<http://blogs.worldbank.org/opendata/es/clasificacion-de-los-paises-segun-el-ingreso>). Consulta del 11/09/2016.
2. Sin pasar por alto que la gran mayoría de ellos está constituida por pequeños estados insulares caribeños, como Antigua y Barbuda, Bahamas y Barbados, mientras que los únicos países continentales de ingreso alto son Chile y Uruguay.
3. Calculada sobre la línea internacional de pobreza extrema de 1,25 dólares en paridad de poder adquisitivo (PPA) al día.
4. Consumo del quintil más pobre de la población, trabajadores por cuenta propia y relación entre niñas y niños en la enseñanza secundaria.
5. Uno relativo a la igualdad de género, dos al combate contra las pandemias y otros tres relacionados con el ambiente. No ha sido posible evaluar el desempeño en los seis indicadores restantes por falta de información.
6. El índice o coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso y varía entre 0 y 1. Se puede expresar también con valores comprendidos entre 0 y 100.
7. Inicialmente las metas de los ODM eran dieciocho, pero en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 se acordó agregar cuatro más, sobre los temas de empleo productivo y trabajo decente, el acceso a servicios de salud reproductiva, el acceso a tratamiento para el VIH/SIDA y la biodiversidad (CEPAL, 2009: 61-62).
8. Estas metas son reconocibles por el uso de una letra en su enumeración, por ejemplo la Meta 1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.
9. Hasta hace poco la pobreza extrema se cuantificaba con un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares al día. Poco después del lanzamiento de los ODS, el Banco Mundial anunció su actualización, que ahora es de 1,90 dólares al día.

10. Para que una meta de desarrollo pueda ser monitoreada y evaluada, es necesario que indique los niveles cuantitativos a alcanzar en un determinado plazo. Bajo este criterio, por ejemplo, en 2030 no será posible determinar precisamente si un país logró cumplir o no con la Meta 1.5 “Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales” (Naciones Unidas, 2015a: 17).
11. Este apartado se basa principalmente en Tassara, 2016a.
12. La paradoja se mantiene independientemente del sistema de medición utilizado, a saber: umbrales de pobreza monetaria, tanto internacionales (1,25 o 2 dólares/día en PPA) como nacionales, e indicadores de pobreza multidimensional.
13. A partir del Foro sobre la eficacia de la ayuda de Accra se evidenció la insuficiencia del enfoque clásico de la cooperación internacional al desarrollo para enfrentar las problemáticas globales del desarrollo.
14. Sin olvidar que a menudo las prácticas de la CSS de algunos países, empezando por China, están supeditadas a sus intereses políticos y comerciales a corto plazo (Tassara, 2013a: 59; Rowlands, 2008: 28) y reproducen vicios propios de la cooperación Norte-Sur de los años sesenta y setenta. Igualmente, algunos actores internacionales cuestionan la CSS por su escasa transparencia en la gestión de los recursos, la rendición de cuentas y la evaluación de las actividades realizadas (ALOP, 2010: 27).
15. La primera utilización del acrónimo BRICS remonta al 2001, aunque los países que lo conforman (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) lo asumieron oficialmente en 2008. Estos países tienen en común una gran población, un territorio muy extenso, una enorme cantidad de recursos naturales y, en el momento en que se concibió la sigla, un crecimiento acelerado del PIB y la participación en el comercio mundial, lo que los hace atractivos como destino de inversiones.
16. Los principios son los siguientes: apropiación, enfoque orientado a resultados, asociación para un desarrollo inclusivo, transparencia y mutua responsabilidad y rendición de cuentas.

17. Los ODM son parientes muy cercanos de los Objetivos Internacionales de Desarrollo que fueron presentados en 1996 por el CAD de la OCDE en su documento *Dando forma al siglo XXI. La contribución de la cooperación al desarrollo* (Cecchini, 2005).
18. En la misma cumbre, la CELAC aprobó también una Declaración especial sobre los desafíos de los países de ingreso medio en América Latina y el Caribe, que reivindica *“la solidaridad de los países de renta media con los países menos avanzados, a través de la cooperación Sur-Sur, y que dichos esfuerzos necesitan el apoyo de la comunidad internacional”* (CELAC, 2014b: 2).
19. Deuda externa, promoción de la cooperación Sur-Sur, comercio y finanzas internacionales.
20. Colombia y Chile, participaron activamente en la definición de la agenda de la eficacia de la ayuda. Al contrario, Brasil mantuvo una posición renuente, ya que en su entender esta agenda era promovida por los donantes tradicionales según una lógica Norte-Sur.
21. Fuente: Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?display=default> (Consulta del 30/08/2016).
22. Fuente: Datos de libre acceso del Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/> (Consulta del 10/09/2016).
23. Como destaca la CEPAL (2015b: 22) *“en la región el índice de concentración de Gini solo cae 3 puntos porcentuales tras la acción fiscal directa, en tanto que la provisión pública de servicios educativos y de salud lo reduciría unos 6 puntos porcentuales adicionales. A su vez, en las economías de la OCDE el efecto redistributivo conjunto de las transferencias monetarias y del impuesto sobre la renta personal alcanza en promedio valores de alrededor de 17 puntos porcentuales del coeficiente de Gini, mientras que la redistribución efectuada mediante el gasto público alcanza los 7 puntos porcentuales”*.
24. Como señala Chiodi (2013: 191), *“el enfoque de la cohesión social, si bien se le identifica con una trayectoria política exógena, es considerado afín a las agendas públicas que vienen desarrollando los países latinoamericanos, fundamentalmente por su ligazón con una cultura de los derechos sociales que incorpora dimensiones y consignas actuales del discurso político predominante en la región, tales como inclusión social, equidad, pertenencia, etc.”*.

25. Este análisis se basa en las encuestas de hogares realizadas entre 2011 y 2012 en dieciocho países de América Latina, identifica cuatro estratos sociales clasificados con base en el ingreso per cápita diario. El estrato pobre, que reúne las personas con un ingreso per cápita diario de hasta 4 dólares estadounidenses y que se articula a su vez entre pobre extremo (hasta 2,5 dólares) y pobre moderado (entre 2,51 y 4 dólares); el estrato vulnerable, que percibe entre 4,1 y 10 dólares; el estrato medio, que dispone de entre 10,1 y 50 dólares; y el estrato alto, caracterizado por un ingreso diario superior a los 50 dólares. Dólares estadounidenses ajustados por paridad de poder adquisitivo para permitir la comparación entre países.
26. Desde la publicación de la edición 2009 del Panorama social de América Latina, la CEPAL (2010b: 32-33 y 152-161) ha definido la situación de vulnerabilidad a partir de los ingresos expresados en grandes cortes de líneas de pobreza, ordenando a la población en cuatro grandes categorías: (i) indigentes o altamente vulnerables a la indigencia, que incluye a quienes se encuentran en situación de indigencia o en sus límites y que, por tanto, tienden a entrar y salir de dicha situación (hasta 0,6 líneas de pobreza); (ii) pobres o altamente vulnerables a la pobreza, es decir, aquellos cuyos ingresos son inferiores o cercanos a la línea de pobreza y que entran y salen de esa condición en ciclos económicos normales (entre 0,6 y 1,2 líneas de pobreza); (iii) vulnerables a la pobreza, que comprende a aquellos cuyos ingresos se sitúan entre 1,2 y 1,8 líneas de pobreza, y (iv) no vulnerables, que incluye a aquellas personas cuyos ingresos son superiores a 1,8 líneas de pobreza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, Barbara y Luchsinger, Gretchen (2015). “La Declaración 2015: entre expectativas y sospechas”. *Global Policy Watch*, Disponible en <https://www.globalpolicywatch.org/esp/?p=34>
- AGCED (2014). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Informe de avance 2014* (versión preliminar), Paris y Nueva York: Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) / OCDE / PNUD).

- Alkire, Sabina; Roche, José Manuel y Sumner, Andy (2013). “Where do the multi-dimensional poor live?” Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) Working Paper.
- Alonso, José Antonio; Glennie, Jhonatan, y Sumner, Andy (2014). “Receptores y contribuyentes. Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo”. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA), *DESA Working Paper* n°135.
- ALOP (2010). *Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de la ayuda*. Medellín: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP).
- BRICS Policy Center (2011). *BRICS, Cooperation for Development and the Busan 4th HLF on Aid Effectiveness*. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center.
- Cecchini, Simone (2005). “Objetivos de Desarrollo del Milenio y pobreza en América Latina, Visages d’Amérique Latine”, *Revista de Estudios Iberoamericanos* n° 2, pp .27-29.
- Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando y Robles, Claudia (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*, Santiago de Chile: CEPAL. Serie Políticas sociales n° 202.
- Cecchini, Simone; Espíndola, Ernesto; Filgueira, Fernando; Hernández, Diego y Martínez, Rodrigo (2012). “Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas”, *Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía*, (3) 2, mayo-agosto, pp. 32-45.
- CELAC (2016). *Declaración especial 19 sobre el Financiamiento para el desarrollo*. IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Quito, 26-27 de enero. Disponible en <http://www.cuartacumbrecelac.com/wp-content/uploads/2016/02/19.-Declaracion-Especial-19-Financiamiento-para-el-Desarrollo.pdf>
- CELAC (2014a). *Declaración especial sobre la Agenda de desarrollo post 2015*. II Cumbre de la CELAC, La Habana, 28-29 de enero. Disponible en http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_6_agenda_post_2015_espanol.pdf

- CELAC (2014b). *Declaración especial sobre los desafíos de los países de ingreso medio en América Latina y el Caribe*. II Cumbre de la CELAC, La Habana, 28-29 de enero. Disponible en http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_9_paises_de_ingreso_medio_espanol.pdf
- CELAC (2014c). *Declaración especial sobre cooperación internacional*. II Cumbre de la CELAC, La Habana, 28-29 de enero. Disponible en <http://cooperacionarg.gob.ar/userfiles/03-declaracion-cooperacion.pdf>
- CEPAL (2016a). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago de Chile: CEPAL
- CEPAL (2016b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2016c). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2016d). *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2016e). *La matriz de desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL
- CEPAL (2015a). *América Latina y el Caribe: Una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015b). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014a). *Panorama social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014b). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014c). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2012a). *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL (2012b). *Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010a). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010b). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL
- CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina 2008*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chiodi, Francesco Maria (2013). “Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas”, en *Investigación & Desarrollo*, (21) 1, pp. 185-208. Monográfico “Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas”.
- Comisiones Regionales de Naciones Unidas (2013). *A regional perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.regionalcommissions.org/post2015regionalreport.pdf>
- Domínguez, Rafael (2014). “Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, (1) 2, pp. 5-32.
- Edward, Peter y Sumner, Andy (2014). “Estimating the scale and geography of global poverty now and in the future: How much difference does the method and assumptions make?”, *World Development*, (58) junio, pp. 67-82.
- Ferreira, Francisco; Messina, Julián; Rigolini, Jamele; López-Calva, Luis-Felipe; Lugo, María Ana y Vakis Renos (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington DC: Banco Mundial.
- Foxley, Alejandro (2012). *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN).
- Hardy, Clarisa (2014). *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Janus, Heiner; Klingebiel, Stephan y Paulo, Sebastian (2015). “Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Develop-

- ment Cooperation”, *Journal of International Development*, (27) 2, pp. 155-169.
- Kanbur, Ravi y Sumner, Andy (2012). “Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty”, *Journal of International Development*, (24) 6, pp. 686-695.
- Kharas, Homi (2011). “Coming together: How a new global partnership on development cooperation was forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness”. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)* 164/2012. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0f1e7700497d5f75ba66ba9437ec6e7e/ARI164-2011_Kharas_Busan-Summit_Global_Partnership_Development_Cooperation.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0f1e7700497d5f75ba66ba9437ec6e7e
- Loewe, Markus y Rippin, Nicole (eds.) (2015). *Translating an Ambitious Vision into Global Transformation. The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Lustig, Nora (2015). “La mayor desigualdad del mundo”, *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, pp. 14-16. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Naciones Unidas (2015a). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. Nueva York: Naciones Unidas, A/RES/70/1, 21 de octubre.
- Naciones Unidas (2015b). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2015c). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Tabla de progreso 2015*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2012). *El futuro que queremos. Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20)*. Río de Janeiro, 20-22 de junio de 2012. Disponible en https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf
- Ocampo, José Antonio (2015). “Gobernanza global y desarrollo: una comprensión cabal de las instituciones y las prioridades”, en: Ocampo,

- José Antonio (ed.) *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 13-28.
- OCDE (2014). *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), CEPAL, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Pataccini, Valeria (2013). “Los países de renta media: una lectura política y debates recientes sobre su rol y desempeño en la cooperación Sur-Sur del espacio iberoamericano”, en Colacrai, Myriam (comp.) *La cooperación internacional desde la visión de los países de renta media*. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional del Rosario (UNR), pp. 15-36.
- PNUD (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rowlands, Dane (2008). *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*. Ottawa: International Development Research Center (IDRC).
- Sanahuja, José Antonio; Tezanos Vásquez, Sergio (Directores); Kern, Alejandra y Perrotta, Daniela (2015). *Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Sanahuja, José Antonio (2014). “De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015”, en Mesa, Manuela (coord.). *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario 2014-2015*. Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), pp. 49-83.
- Sanahuja, José Antonio (2013). “Prefacio”, en Tassara, Carlo. *Cooperación al desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Sanguinetti, Pablo y Villar, Leonardo (2012). “Patrones de desarrollo en América Latina: ¿Convergencia o caída en la trampa del ingreso medio?”. Caracas: Corporación Andina de Fomento (CAF). *Documentos de trabajo* n° 2012/02.

- SELA (2014). *Informe sobre el Proceso de Integración Regional 2013-2014*. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Tassara, Carlo (ed.); Ibarra, Antonio y Vargas Faulbaum, Luis Hernán (2015). *¿Graduarse de los PTC o salir de la desigualdad? Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile*. Madrid: Programa EUROsociAL.
- Tassara, Carlo (2016a). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*. Bogotá: Ediciones Unisalle.
- Tassara, Carlo (2016b). “Cooperación internacional y políticas públicas: análisis de casos latinoamericanos”, en Calderón Sánchez, Dulfary (ed.). *Políticas públicas: aportes para la gobernabilidad*. Bogotá: Universidad Santo Tomás, pp. 79-106.
- Tassara, Carlo (2014). “Cohesión social y PTC en América Latina: una nueva frontera de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, (1) 1, pp. 6-33.
- Tassara, Carlo (2013a). “La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos”, en Said Hung, Elías (ed.). *Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios europeos y latinoamericanos*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, pp. 1-66.
- Tassara, Carlo (2013b). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- The Economist (2015). “The 169 commandments”. 28 de marzo
- Van Rompaey, Karen (2012). *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo. Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan*. Montevideo: Agencia Uruguay de Cooperación Internacional.

RESUMEN

Agenda 2030 de desarrollo sostenible: retos de igualdad para América Latina y el Caribe

En el período 2000-2013 América Latina y el Caribe ha consolidado su posición en un escenario internacional caracterizado por la crisis o el estancamiento de las economías más industrializadas y el auge de los países emergentes. Este desarrollo fue impulsado por la subida de los precios de las materias primas y el aumento de la exportación de *commodities* gracias a la creciente demanda de países como China e India. Sin embargo, a partir de 2014 hay evidencias de un posible cambio de ciclo tanto en el escenario político, como en el económico. Esta coyuntura constituye el telón de fondo para la implementación de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015.

Este artículo da cuenta del contexto geopolítico, económico y social en el cual surgió la Agenda 2030, destacando sus alcances y limitaciones, así como de los desafíos que la región enfrenta para cumplir con ella, concentrando la atención en los retos para lograr una mayor igualdad socioeconómica y superar la pobreza.

ABSTRACT

2030 Sustainable Development Agenda: Equality Challenges in Latin America and the Caribbean

During the 2000-2013 period, Latin America and the Caribbean strengthened its position in an international scenario characterized by the crisis or stalling of industrialized economies and the rise of emerging economies. This development was driven by increases in the prices of raw materials and growth in the exports of commodities because of the growing demand from countries such as China and India. However, since 2014 there is evidence of a possible change of cycle both in the political and the economic scenario. This trend constitutes the backdrop of the implementation of the new Agenda 2030 for Sustainable

Development and the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) approved by the United Nations General Assembly in September 2015.

This article spells out the geopolitical, economic and social context under which the Agenda 2030 originated, highlighting its scope and limitations, as well as the challenges that the region faces to abide by it, focusing in particular on the challenges to achieve greater socio-economic equality and to overcome poverty.

SUMMARIO

Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável: Desafios de igualdade para a América Latina e o Caribe

No período 2000-2013, a América Latina e o Caribe consolidaram sua posição em um cenário internacional caracterizado pela crise ou o estancamento das economias mais industrializadas e o auge dos países emergentes. Esse desenvolvimento foi impulsionado pela alta dos preços das matérias-primas e o aumento das exportações de commodities graças à crescente demanda de países como a China e a Índia. Contudo, desde 2014 há evidências de uma possível mudança de ciclo tanto no cenário político quanto no econômico. Esta conjuntura constitui o pano de fundo para a implementação da nova Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a conquista dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015.

Este artigo põe em foco o contexto geopolítico, econômico e social no qual a Agenda 2030 surgiu, destacando seus alcances e limitações. Também aborda os desafios que a região enfrenta para cumprir com ela, concentrando a atenção nos que visam a alcançar uma maior igualdade socioeconômica e superar a pobreza.