



Agenda 2030 y retos de inclusión social en América Latina y el Caribe

Carlo Tassara

Profesor de Relaciones Internacionales en la Università degli Studi
“La Sapienza” di Roma
tassara[@]cisp-ngo.org

Resumen

En los primeros 15 años del siglo XXI, América Latina y el Caribe ha consolidado su estatus como región compuesta mayoritariamente por países de renta media, en un escenario internacional caracterizado por el estancamiento de las economías industrializadas y el auge de los países emergentes. El alza en los precios de las materias primas y el aumento de la exportación de *commodities* han impulsado este proceso. A pesar del cambio de ciclo político y económico, manifiesto a partir de 2014, esta coyuntura representa el telón de fondo para la puesta en marcha de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que adoptó la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015, y la consecución de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este texto se analiza el marco geopolítico, económico y social en el cual surgió la Agenda 2030 con el propósito de: i) entender cuáles han sido los avances realizados y los desafíos pendientes para los países latinoamericanos y caribeños en lo referente a los ODS vinculados con la inclusión social, y ii) presentar reflexiones útiles como retroalimentación para los contenidos y la metodología de la cooperación internacional con América Latina y el Caribe.

Palabras clave

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; América Latina y el Caribe; cooperación internacional; Objetivos de Desarrollo Sostenible; países de renta media; políticas públicas.

Abstract

During the first fifteen years of the XXI Century, Latin America and the Caribbean has consolidated its status as a region composed mainly of middle-income countries, in an international scenario characterized by the stagnation of industrialized economies and the boom of emerging countries. The rise in the prices of raw materials and the increase in the exports of commodities drove this process. Despite the change in the political and economic cycle, evident since 2014, these circumstances are the backdrop to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by the United Nations General Assembly in September 2015, and the achievement of its Sustainable Development Goals (SDG). This text analyzes the geopolitical, economic and social framework in which the 2030 Agenda was born with the purpose of: i) understanding which are the progresses made and the pending challenges for Latin American and Caribbean countries in terms of those SDGs linked to social inclusion, and ii) present useful reflections as feedback for the contents and methodology of international cooperation towards Latin America and the Caribbean.

Keywords

2030 Agenda for Sustainable Development; Latin America and the Caribbean; international cooperation; Sustainable Development Goals; middle-income countries; public policies.

Carlo Tassara

Doctor en Teoría e Investigación Social en la Università di Roma Sapienza, con más de 35 años de experiencia académica y profesional. Especialista en cooperación internacional, relaciones euro-latinoamericanas y políticas sociales de América Latina. Es profesor en la Università di Roma Sapienza y docente de posgrado en la Universidad Externado de Colombia, la Universidad de los Andes y la Pontificia Universidad Javeriana. También es o ha sido consultor de varios organismos internacionales, como la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), o el Departamento para la Prosperidad Social de Colombia. Ha publicado más de 20 libros y monográficos, y casi 60 artículos académicos y capítulos de libros.

Página web: <https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>

Introducción¹

En este documento de trabajo se explora, en primer lugar, cómo han evolucionado los países de renta media (PRM) en el escenario internacional y las brechas de desarrollo a las que se están enfrentando en la actualidad, por un lado, y cuál es su posicionamiento en la cooperación para el desarrollo, por otro. Al mismo tiempo, refleja la encrucijada que representan por la progresiva disminución de los recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinados a los PRM y el creciente protagonismo que estos países reivindican en el ámbito internacional.

El texto también aborda los cambios que se han producido en América Latina y el Caribe, y señala los avances conseguidos en la lucha contra la pobreza, así como los desafíos que estos países tendrán que afrontar en los próximos años, empezando por la desigualdad y la inclusión social. En la tercera parte, el documento analiza la labor que están llevando a cabo los países de la región para influir en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y cuál es su posicionamiento en lo referente a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Finalmente, se presentan unas reflexiones sobre cómo la comunidad internacional podría apoyar a los PRM a afrontar sus desafíos y cómo resaltar sus aportes a una renovada cooperación para el desarrollo.

1. Los países de renta media en el escenario internacional

Desde los años noventa del siglo XX el mundo ha sufrido transformaciones importantes. Después de la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, el crecimiento económico y del comercio, la influencia política y el desarrollo social de algunos países tradicionalmente considerados en desarrollo —como China, India y Brasil—, han aumentado notablemente. Por otro lado, la crisis económica más grave desde 1929 se ha denominado “crisis de los países ricos” y sus consecuencias han afectado principalmente a los países más industrializados porque, como es sabido, se originó en Estados Unidos en 2006², se internacionalizó en 2008 y ha perjudicado a varios países de la Unión Europea (UE) a partir de 2010.

Estos cambios se han producido en un corto espacio de tiempo, y las relaciones entre los países más industrializados y los países emergentes han adquirido dimensiones completamente nuevas. Por ende, la mayoría de las cuestiones clave de la actualidad política, económica y social van más allá de la concepción clásica de las relaciones entre Norte y Sur del planeta, ya que representan desafíos globales

¹ Algunas secciones de este texto surgen de la reelaboración y actualización de otras publicaciones del mismo autor (Tassara, 2018a; Tassara, 2016).

² Todo empezó en 2006 con el colapso de la burbuja inmobiliaria que, en octubre de 2007, provocó la crisis de las hipotecas de alto riesgo. Sus repercusiones se manifestaron desde inicios de 2008, primero en el sistema financiero estadounidense y después a escala internacional, afectando a la liquidez de los bancos y a las bolsas de valores. Otro factor que intensificó la gravedad de la recesión a partir de 2010 fue la crisis de la deuda soberana de los países de la eurozona, o sea, de los 17 países que comparten el euro como moneda única y conforman una unión monetaria en el seno de la Unión Europea.

para el conjunto de la comunidad internacional, y solo se pueden encarar con la adopción de nuevos enfoques para la gobernanza mundial.

Un buen ejemplo es la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, que se llevó a cabo en París en diciembre de 2015. Porque es evidente que el ambicioso acuerdo entre los 195 países participantes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero se logró gracias a la iniciativa de la UE y Estados Unidos³, pero no hubiera sido posible sin el aporte decisivo de países como China y, en menor medida, Brasil.

Entonces, cabe preguntarse cómo se caracterizan los PRM en este nuevo escenario internacional, cuáles son sus avances y desafíos, y cómo se posicionan en el nuevo escenario de la cooperación para el desarrollo caracterizado por la aprobación de la Agenda 2030.

1.1. Caracterización de los países emergentes

Antes de nada, hay que recordar que la diferenciación de los países según ingreso per cápita la introdujo el Banco Mundial en los años sesenta, e identifica tres categorías principales y dos subcategorías: países de renta alta (PRA), países de renta baja (PRB) y países renta media (PRM) —articulados a su vez en países de renta media-alta (PRMA) y media-baja (PRMB)⁴—. Esta clasificación es muy controvertida, entre otras cosas porque no refleja la complejidad y las diferencias que existen entre países con el mismo ingreso⁵. Sin embargo, hay que tenerla en cuenta por su amplia difusión en la formulación de las estadísticas que elaboran múltiples organizaciones internacionales y por su uso en la definición de las prioridades en los flujos de AOD.

En primer lugar, la tabla 1 evidencia la creciente importancia demográfica y económica de los PRM. Hoy, estos representan alrededor de la mitad de los países existentes, mientras que —entre 1990 y 2017— su población ha pasado del 26,7% al 73,7% del total y su aporte al Producto Interior Bruto (PIB) del planeta ha aumentado del 26,6% al 52,2%.

Otro elemento a tener en cuenta es que el universo de los PRM incluye países muy distintos, como es obvio si se tiene en cuenta la amplitud de esa categoría. Algunos son miembros del G20⁶ y otros son economías con un PIB pocos dólares superior a los PRB; unos tienen tamaño continental y poblaciones de cientos de millones de personas, mientras que otros son islas diminutas con pocos miles de habitantes. Además, una veintena se clasificó como Estado frágil⁷ en 2015 (OECD, 2015: 32-33) y alrededor de un tercio de ellos se han graduado del estatus de bajo ingreso tan solo después del fin de la Guerra Fría. Todo ello sin olvidar las diferencias estructurales entre los PRM de América Latina y el Caribe, los del África subsahariana y los de Asia Oriental.

³ Al menos hasta la retirada de Estados Unidos del acuerdo, por decisión del presidente Trump, en junio de 2017.

⁴ En 2019 (datos 2018), la clasificación por ingreso per cápita/año de los países (método Atlas) es como sigue: PRB hasta 1.025 dólares; PRMB entre 1.026 y 3.995 dólares; PRMA entre 3.996 y 12.375 dólares; PRA más de 12.375 dólares. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/nueva-clasificacion-de-los-paises-segun-el-nivel-de-ingresos-para-2019-y-2020> (consultado el 2 de noviembre de 2019).

⁵ Además, este enfoque otorga demasiada importancia a la transición de un grupo a otro, ya que no hay automatismos en los procesos de desarrollo y, obviamente, pasar a un grupo de ingreso superior no genera necesariamente cambios positivos.

⁶ El Grupo de los 20, o G20, se formó en 1999 y es un foro de 19 países más la UE. Reúne a los gobernadores de los bancos centrales y a los ministros de Finanzas y, desde 2008, también a los jefes de Estado y de gobierno. Los Estados miembros son los del G7 más Rusia (G8), Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía, junto con España como invitado permanente. Con la excepción de Arabia Saudita, Argentina, Australia y Corea del Sur, todos los demás son PRM.

⁷ El concepto de “Estado frágil” se empezó a utilizar a principios de los años noventa, cuando se desintegró el gobierno de Somalia. Su característica fundamental es la relación entre la fragilidad y la deslegitimación de las instituciones, por un lado, y la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad, y proporcionar servicios básicos y oportunidades económicas, por otro.

TABLA 1. Evolución de los países según la clasificación del Banco Mundial

	Número de países				Población (en porcentajes)				PIB PPA* (en porcentajes)			
	1990	2000	2010	2017	1990	2000	2010	2017	1990	2000	2010	2017
PRB	49	63	35	34	57,9	40,6	11,9	9,7	1,1	1,1	1,3	1,2
PRMB	56	54	56	47	18,0	33,8	36,0	39,5	8,8	9,0	11,2	16,8
PRMA	38	38	54	56	8,7	10,7	35,7	34,2	17,8	21,5	28,7	35,4
PRM	94	92	110	103	26,7	44,5	71,7	73,7	26,6	30,5	39,9	52,2
PRA	40	53	71	80	15,4	14,9	16,4	16,6	72,3	68,4	58,8	46,6
Total	183	208	216	217	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Producto Interior Bruto (PIB) a Paridad de Poder Adquisitivo (PPA).

Fuente: Datos de libre acceso del Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org> (consultado el 6 de junio de 2019).

Así que, según la CEPAL, las diferencias entre estos países son muy significativas tanto en lo social (distribución del ingreso, calidad y cobertura de los servicios sociales, etc.) como en lo económico (productividad, comercio, etc.), y en la categoría de PRM “se uniformizan países cuyas realidades económicas y sociales son muy —y en ocasiones radicalmente— distintas y marcadamente heterogéneas en cuanto a los retos del desarrollo” (CEPAL, 2012a: 18-19). La adopción de la subcategorización que incluye PRMA y PRMB ayuda a afinar el análisis, pero la situación de escasa homogeneidad se reproduce dentro de los dos grupos. En tercer lugar, muchas fuentes (Alonso *et al.*, 2014: 4-9; Sanguinetti y Villar, 2012, y otros) aclaran que, más allá de las diferencias, existen dos características comunes a los PRM: las trampas de renta media y las brechas de desarrollo. Alonso *et al.* (2014: 5) definen las primeras como “aquellas restricciones o estrangulamientos que resultan de la acción de un grupo de factores que mutuamente se refuerzan bloqueando el progreso”. Según Foxley, los más importantes son los siguientes:

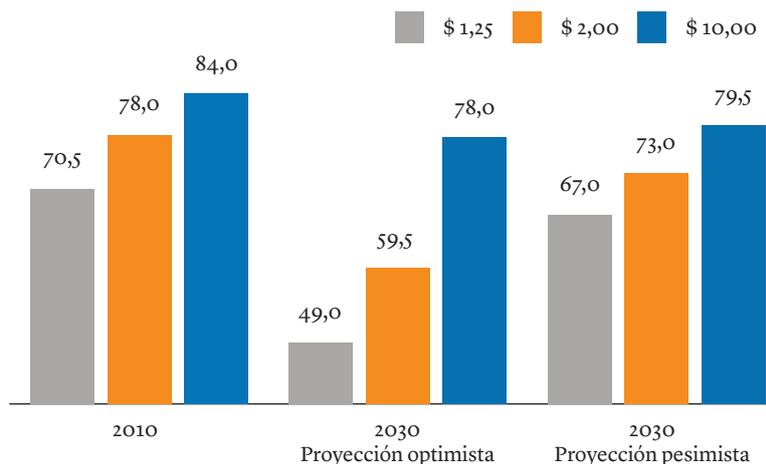
[...] desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad; baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras; excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables; e incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad, buena calidad de gestión y transparencia, así como una adecuada calidad en las decisiones del sistema político (Foxley, 2012: 14).

En el caso de las brechas de desarrollo, hay dos enfoques complementarios. El primero es propio de la CEPAL (2012a: 20-24), que las define como “brechas estructurales” e incluye entre ellas, con especial referencia a América Latina y el Caribe, el ingreso por habitante, la desigualdad (tanto de manera general como de género, y de ciertos grupos sociales desfavorecidos), la pobreza, 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, las infraestructuras insuficientes, la limitada inversión en investigación e innovación, y el medio ambiente.

Otros identifican, más bien, las “brechas de financiación” como “aquellos problemas para cuya superación se requieren importantes volúmenes de financiación” (Alonso *et al.*, 2014: 5), como la pobreza persistente y la falta de infraestructuras. Al fin y al cabo, las trampas y las brechas mencionadas identifican las dificultades propias de los PRM para consolidar su desarrollo.

GRÁFICO 1. Pobreza global en los PRM
(en porcentajes del total de los pobres en el mundo)



Fuente: Edward y Sumner, 2014.

De todas maneras, en la actualidad casi el 80% de las personas pobres y el 70% de las indigentes⁸ (unos 1.000 millones de personas) están ubicados en los PRM y, en 2030, estos países podrían concentrar más de la mitad de la pobreza global, según las proyecciones optimistas, o hasta tres cuartos de la misma, según las más pesimistas (Gráfico 1). Varios autores (Alkire *et al.*, 2013; Glassman *et al.*, 2011; Kanbur y Sumner, 2012) han elaborado estimaciones similares en lo referente a la pobreza multidimensional, la salud, la nutrición y la educación primaria.

El cuarto elemento interesante es que varios PRM ya no son únicamente receptores, sino también oferentes de cooperación, aunque casi exclusivamente bajo las modalidades de la asistencia técnica y el intercambio de buenas prácticas. Esto se une a la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur (CSS) y de la cooperación triangular (CT), que en los últimos años han ganado mucho terreno, y al reconocimiento de las capacidades de estos países para complementar los flujos tradicionales de cooperación y contribuir a la provisión de bienes públicos globales (Pataccini, 2013: 20-21). En este sentido, no cabe olvidar que algunos países emergentes, como los BRICS⁹, apuntan a la CSS también para con-

⁸ En el ámbito internacional, a partir de octubre de 2015 esta medición se basa en los niveles de ingresos inferiores a 3,2 dólares (pobreza moderada) y 1,9 dólares (pobreza extrema o indigencia) PPA por día. Hasta 2008 estos parámetros eran, respectivamente, de 2,0 y 1,25 dólares/día, pero, en el año 2000, cuando se aprobó la Declaración del Milenio, los valores aplicados eran, respectivamente, de 1,0 y 2,0 dólares/día (Ferreira *et al.*, 2015).

⁹ La primera utilización del acrónimo se remonta a 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, sobre todo, un crecimiento significativo del PIB y de la participación en el comercio mundial, lo que los hace atractivos como destino de inversiones.

solidar su proyección internacional en los ámbitos político y comercial (Tassara, 2013a: 282-283; Rowlands, 2008: 28).

Igualmente, Marín (2017: 221) señala que la CSS representa un instrumento fundamental de interacción internacional y destaca los aportes de la sociedad civil para la realización de esta modalidad de cooperación. La Tabla 2 registra su importancia en América Latina y el Caribe con base en los datos relativos a 2016.

TABLA 2. Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina y el Caribe (2016)

		Modalidad			Total
		CSS Bilateral	CT	CSS Regional	
Instrumento	Programas	N/A	N/A	46	46
	Proyectos	912	112	55	1.079
	Acciones	193	37	N/A	230
	Total	1.105	149	101	1.355

Leyenda: CSS = Cooperación Sur-Sur; CT = Cooperación triangular; N/A = No aplica.

Fuente: Xalma y López, 2018: 17.

En 2016, el principal país oferente de CSS fue México, con 155 proyectos, seguido de Argentina (110), Chile (98), Brasil (76), Colombia (68), Cuba (66) y Uruguay (34) (Xalma y López, 2018: 44).

Hay que resaltar también la progresiva asunción de una subjetividad propia de los PRM en el escenario internacional. Por ejemplo, entre el 12 y el 14 de junio de 2013 se desarrolló la Primera Conferencia Mundial de Países de Renta Media en San José de Costa Rica (Yasukawa, 2013), bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y del gobierno de Costa Rica, con la intervención de los representantes de 68 países.

Esta conferencia aprobó la Declaración “Desafíos para el desarrollo sostenible y la cooperación internacional en los países de renta media: el papel de las redes para la prosperidad”, que pone de relieve cómo los PRM tienen la particularidad de concurrir a la estabilidad económica mundial mientras afrontan todavía grandes desafíos sociales, económicos y ambientales. La declaración señala además que, dentro del sistema actual, basado en la medición del PIB per cápita, no se toma en cuenta la diversidad de los PRM en términos de concentración de la riqueza y las necesidades o el carácter multidimensional del desarrollo. Por lo tanto, la declaración exhorta a ir más allá de la clasificación de la renta per cápita, revisar los criterios utilizados para la priorización de la ayuda internacional y reconocerle más importancia a las acciones de CSS.

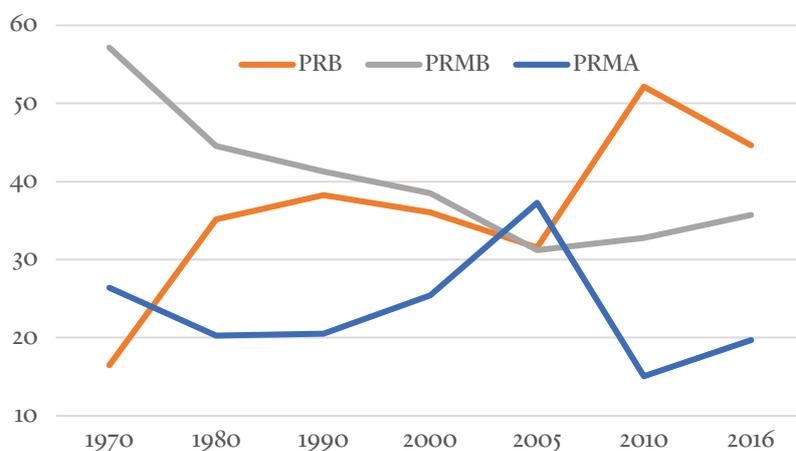
1.2. Cooperación para el desarrollo

Como es sabido, las prioridades en materia de cooperación internacional y AOD se determinan con base en los niveles de pobreza y progreso social que presentan los países, teniendo en cuenta —sobre todo para la ayuda humanitaria— la incidencia de conflictos armados y catástrofes naturales.

Además de la categorización según ingreso per cápita del Banco Mundial, está la clasificación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que establece dos grandes grupos: los países desarrollados —que coincide básicamente con los PRA del Banco Mundial— y los países en desarrollo, que comprende a los demás países de la categorización del Banco Mundial (PRMA, PMRB y PRB) e introduce el grupo de los “países menos adelantados”, que tienen el mismo ingreso per cápita de los PRB y al mismo tiempo indicadores de calidad de vida¹⁰ muy bajos y economías sumamente débiles.

Si se analiza la aplicación de estos criterios a la erogación de la AOD desde los años setenta del siglo pasado, se registra una progresiva disminución de la relevancia de los PRM, cuya captación de la ayuda disminuyó de las tres cuartas partes a menos de la mitad de los flujos financieros (Gráfico 2).

GRÁFICO 2. Asignación de AOD por niveles de renta
(en porcentajes)



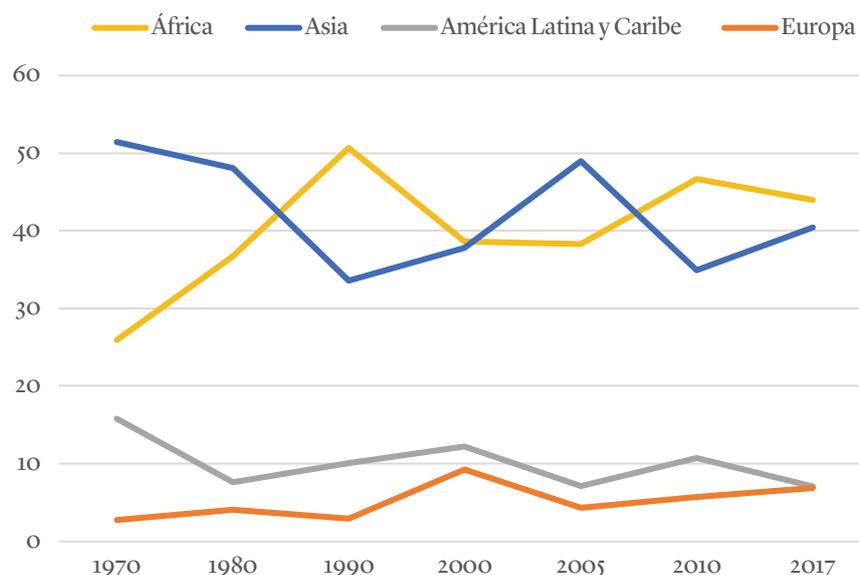
Fuente: Elaboración del autor a partir del banco de datos de la OCDE (consultado el 5 de octubre de 2019).

Esta tendencia se vio fortalecida por la Declaración del Milenio¹¹ y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron los principios ordenadores de las políticas de desarrollo entre 2000 y 2015, y se reflejaron en las estrategias y las prioridades de los donantes internacionales. En primer lugar, porque la Declaración del Milenio instó a los donantes a priorizar los países más pobres como receptores de AOD y, en segundo lugar, porque los ODM y sus indicadores se diseñaron teniendo en cuenta, sobre todo, los problemas de estos países. Esto se refleja en el punto de inflexión que se aprecia en el Gráfico 2 a partir del nuevo siglo y evidencia un sesgo en la asignación de los recursos a favor de los PRB. Esto ha impactado también sobre los países de América Latina y el Caribe, cuya participación en la AOD total ha disminuido, con altibajos, de un 15% a principios de los años setenta a un 7% en torno a 2017 (Gráfico 3).

¹⁰ Entre ellos: nutrición, salud, alfabetización, educación y aislamiento geográfico (pequeñas islas y pequeños países sin acceso al mar). Esta categorización depende de Naciones Unidas [Nota del editor].

¹¹ Adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2000.

GRÁFICO 3. Asignación de AOD por regiones
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor a partir del banco de datos de la OCDE (consultado el 5 de octubre de 2019).

Otra manera de apreciar este proceso es medir la incidencia de la AOD con respecto al PIB regional: la misma ha mermado de 1,5% hacia mediados de los años sesenta, a 0,4% en los noventa (CEPAL, 2012a: 13) y al 0,22% en 2016 (Tabla 3).

TABLA 3. AOD neta como proporción del PIB en América Latina y el Caribe (2016)

País	AOD/PIB	País	AOD/PIB	País	AOD/PIB
Argentina	0,01%	Guatemala	0,58%	Paraguay	0,32%
Bolivia	2,20%	Guyana	2,00%	Perú	0,19%
Brasil	0,05%	Haití	13,30%	República Dominicana	0,26%
Chile	0,03%	Honduras	2,84%	Surinam	0,58%
Colombia	0,41%	Jamaica	0,22%	Uruguay	0,03%
Costa Rica	0,11%	México	0,05%	Venezuela	0,01%
Ecuador	0,21%	Nicaragua	3,34%		
El Salvador	0,52%	Panamá	0,01%	Promedio regional	0,22%

Fuente: Elaboración del autor a partir del banco de datos de la OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/> (consultado el 5 de octubre de 2019).

Teniendo en cuenta la evolución de la renta per cápita en las distintas regiones del mundo y los criterios antes mencionados para la distribución de la ayuda, tampoco sorprende la disminución de los recursos destinados a los países de Asia y el aumento de estos para los de África, que pasaron de una cuarta parte a casi la mitad, entre principios de los años setenta del siglo XX y 2016. Finalmente, los países europeos no comunitarios aumentaron su participación en la AOD entre los años noventa del siglo XX y principios del XXI, debido a los múltiples conflictos armados que siguieron a la disolución de la antigua Yugoslavia.

En este marco, varios donantes han reducido la AOD bilateral destinada a los PRM, y algunos de ellos la han eliminado por completo para la mayoría de los PRMA (Sanahuja y Ruiz, 2019: 6-7). Este proceso se vio alentado por la posición de la UE, que en 2012 aprobó el “Programa para el cambio”. Este documento oficial orienta la cooperación de la UE, identifica dos prioridades estratégicas¹² e introduce el principio de “diferenciación”, con el propósito de concentrar los recursos en un número reducido de PRB y Estados frágiles¹³, mientras que los países emergentes de América Latina y el Caribe y otras regiones del planeta se reconocen más como posibles socios para afrontar desafíos globales que como receptores de AOD clásica (Tassara, 2017: 97-98).

Ahora bien, aunque en América Latina y el Caribe esta disminución se compensa en parte con el aumento de los recursos nacionales y de otras fuentes internacionales de financiación del desarrollo (Sanahuja *et al.*, 2015: 15), cabe formular una reflexión sobre la coherencia de los criterios utilizados para la atribución de la AOD. Sobre este tema, la CEPAL observa que el bienestar de las personas no coincide con el nivel de ingreso per cápita, y que el desarrollo:

Es un concepto amplio y multifacético, que supone no solo mejorar los niveles de vida, sino también lograr procesos de crecimiento sostenible e inclusivo, que aborden la desigualdad social y productiva que caracteriza a los países [...] de renta media. También implica propiciar las condiciones para crear y establecer sistemas políticos, económicos y sociales que promuevan el respeto, la diversidad, la dignidad humana y la igualdad (CEPAL, 2012a: 17-18).

En consecuencia, esta organización sugiere revisar los criterios que rigen la agenda de la cooperación y la asignación de la AOD, y “aplicar un nuevo enfoque que permita afinar la mirada para determinar dónde están los mayores desafíos del desarrollo en cada caso” (CEPAL, 2012a: 20). Con este propósito, la Comisión utiliza un estudio de Tezanos y Quiñones (2012) como referencia para plantear la asunción de una clasificación alternativa del desarrollo en los PRM de América Latina y el Caribe, y llegar a la identificación de una taxonomía basada en cuatro brechas, a saber: capital humano y físico, desigualdad, pobreza y fiscalidad. Posteriormente, Tezanos ha profundizado en este análisis y ha llegado a la conclusión de que “es fundamental sustituir los viejos esquemas clasificatorios que se basan en la renta per cápita para avanzar hacia la elaboración de una taxonomía multidimensional del desarrollo que identifique los retos disímiles que afrontan los países, y que contribuya a guiar las políticas internacionales de cooperación” (Tezanos, 2019: 18).

En particular, la CEPAL (2012: 28-30 y 2011: 14-15) y muchos otros (Alonso, 2013: 18-30; Alonso *et al.*, 2014: 9-15; Lazo, 2011: 15-21; Sanahuja *et al.*, 2015: 59-69; Tassara, 2013c: 140-144) señalan las ventajas que podrían surgir de la adopción de enfoques alternativos para reorientar la priorización de la AOD y mejorar la canalización de los flujos de cooperación, especialmente en el caso de los PRM.

¹² i) Democracia, derechos humanos y gobernanza, y ii) Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano.

¹³ Esto refleja el interés de la UE en tratar de forma integral la gestión y el control de los flujos migratorios en el África subsahariana.

Según la CEPAL y la OCDE (2018: 11-12), existen cinco pilares que deberían orientar el nuevo paradigma de una cooperación internacional más eficaz en el marco de la aplicación de la Agenda 2030, para atender la necesidad de apoyar también a los países que están pasando por un proceso de desarrollo en transición: i) adoptar un nuevo sistema para la medición del desarrollo y la priorización de los flujos de AOD; ii) formular las estrategias de cooperación en el ámbito nacional, considerando las características específicas y las oportunidades de cada país; iii) revalorar los aportes de los países emergentes y privilegiar el enfoque multilateral en vez de los acuerdos bilaterales; iv) replantear la gobernanza del sector y promover la participación activa de los nuevos actores y v) innovar en las medidas y las herramientas utilizadas, reconociendo una especial importancia a la cooperación entre pares y a las redes de buenas prácticas.

CUADRO 1. Nuevo paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo

Ámbito temático	Enfoque tradicional	Nuevo paradigma
Herramienta de medición	PIB y otros indicadores de medición del crecimiento.	Herramientas multidimensionales para la medición del desarrollo y de la calidad de vida.
Estrategia de cooperación	La mayoría de los actores adoptan enfoques sectoriales.	Las estrategias nacionales de desarrollo se adaptan a los desafíos y oportunidades específicas de cada país, y a su contribución a los bienes públicos regionales y globales.
Enfoque en la agenda multilateral	Reducción de la pobreza y promoción del comercio.	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con énfasis en los bienes públicos y los desafíos mundiales de gobernanza global.
Gobernanza	Agencias de desarrollo de los países donantes (CAD-OCDE).	Énfasis en el multilateralismo: cooperación multilateral y multinivel, y participación de actores nuevos y tradicionales (cooperación horizontal, regional, Sur-Sur, Norte-Sur, Sur-Norte y triangular).
Modalidades de implementación y financiación	Asistencia financiera: apoyo presupuestario, asistencia técnica y financiación de proyectos.	Un conjunto más amplio de medidas, incluidos instrumentos de financiación (apoyo al desarrollo sostenible, fondos para el clima, combinación de herramientas financieras para el desarrollo, canjes de deuda por medidas de protección ambiental y movilización de recursos nacionales) y modalidades innovadoras (intercambio de experiencias y buenas prácticas, diálogos multilaterales sobre políticas, fortalecimiento de capacidades, transferencia de tecnologías, etc.).

Fuente: Elaboración del autor a partir de CEPAL y OCDE (2018: 34).

2. La inclusión social en América Latina y el Caribe: entre avances y desafíos

Sentado lo anterior, cabe preguntarse cuál es el posicionamiento de los PRM de América Latina y el Caribe en lo referente a la implementación de la Agenda 2030 y los ODS¹⁴ adoptados el 25 de septiembre de 2015 según la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto (GTA) de la Asamblea General de Naciones Unidas.

CUADRO 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible

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 las 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, 2015: 16.

¹⁴ El concepto de ODS se adoptó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), cuya declaración final reconoce “la importancia y la utilidad de un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible, basados en el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las decisiones de Johannesburgo. [Estos] objetivos deben abordar e incorporar de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible [...], y deberán ser coherentes con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015” (Naciones Unidas, 2012: 51). Vale la pena recordar que la propuesta inicial, que llevó a la adopción del concepto general de los ODS y a la creación del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General, la presentaron en 2011 Colombia y otros países de la región. Ver <http://www.cancilleria.gov.co/rio/acerca> (consultado el 4 de junio de 2018).

La Agenda 2030 es muy ambiciosa: incluye 17 objetivos y 169 metas. Si se compara con la Declaración del Milenio y los ODM, se pueden identificar dos grandes diferencias. La primera es que los ODS son propósitos generales, que tienen la finalidad de guiar las políticas nacionales y la cooperación internacional de todos los Estados miembros de Naciones Unidas. La segunda consiste en que se asumió un enfoque más amplio y global, que va más allá de los problemas propios de los países en desarrollo y abarca temas centrales de la gobernanza mundial en aspectos institucionales, económicos y ambientales (Loewe y Rippin, 2015: 1). En lo referente a su interacción con la cooperación para el desarrollo, Sanahuja señala que:

La necesidad de adaptar y alinear las políticas e instrumentos de cooperación se deriva del propio contenido de la Agenda 2030: a diferencia de los anteriores ODM, este documento define una agenda de desarrollo integral y de carácter universal, que, en nombre de la sostenibilidad atañe a todos los países, al margen de su nivel de renta, y reclama una mayor acción colectiva internacional para la provisión de bienes públicos globales (Sanahuja, 2019: 32).

Asimismo, el pilar social de la Agenda 2030, que se analiza en este texto, abarca directamente 10 ODS y 50 metas e, indirectamente¹⁵, todos los ODS y 49 metas adicionales (CEPAL, 2019: 117).

En las siguientes páginas se analiza cómo ha cambiado la situación económica y social de América Latina y el Caribe desde mediados de la década de los noventa, y se identifican los principales desafíos que afronta la región en términos de desigualdad e inclusión social.

2.1. Logros económicos y sociales y nuevo posicionamiento de la región

En primer lugar, es necesario destacar que, más allá de la heterogeneidad entre los distintos países, desde mediados de los años noventa América Latina y el Caribe ha incrementado su peso económico y comercial en el escenario internacional. Esto ha sido posible gracias a una coyuntura favorable, impulsada por el aumento de la demanda y de los precios de las materias primas, y se ha reflejado en una abundante entrada de divisas. Esto está relacionado con el notable aumento de la exportación de recursos naturales (productos agrícolas, minerales y combustibles), remesas, flujos de capital de corto plazo e inversión extranjera directa (IED), y ha generado un crecimiento del PIB regional, que, entre 2000 y 2013, sobrepasó a menudo el 5% anual (OCDE, 2014: 39-40). A su vez, entre 1995 y 2013, la deuda externa como porcentaje del PIB disminuyó progresivamente del 33,3% al 21,4%, y la inversión extranjera neta aumentó de 24.000 a 196.000 millones de dólares (CEPAL, 2014b: 76 y CEPAL, 2018: 37). Además, entre 1990 y 2017, las exportaciones se triplicaron y las importaciones se multiplicaron por siete (Gráfico 4).

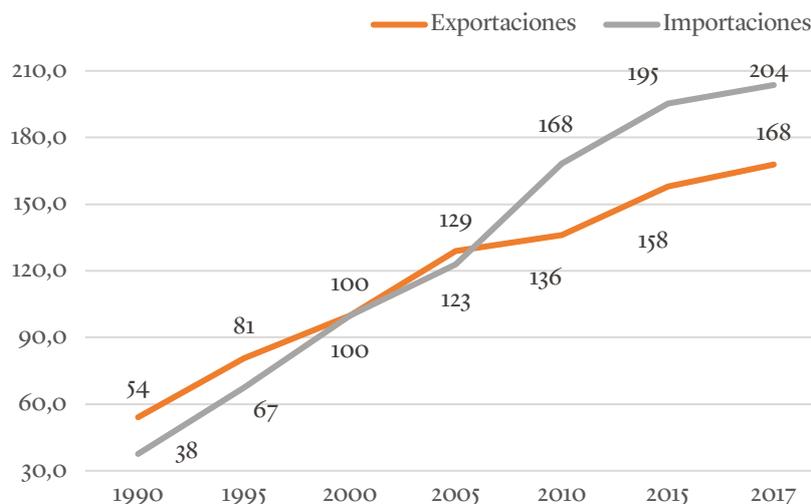
Al mismo tiempo, muchas empresas latinoamericanas, especialmente brasileñas y mexicanas, son ya corporaciones multinacionales que invierten en otros países, compiten en importantes licitaciones internacionales y lideran sectores de alta tecnología, como la aeronáutica y los hidrocarburos. Asimismo, la diversificación del comercio mundial hace que los países asiáticos estén desplazando a Estados Unidos y Europa como principales socios comerciales de la región.

La bonanza macroeconómica se ha reflejado incluso en el aumento sostenido del ingreso per cápita. Según el Banco Mundial¹⁶, en 2019, los 42 países de América Latina y el Caribe están clasificados de la

¹⁵ Se trata de metas de orden económico, medioambiental o institucional con unas consecuencias relevantes sobre el desarrollo social.

¹⁶ Banco Mundial. Disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (consultado el 4 de noviembre de 2019).

GRÁFICO 4. Volumen del comercio de bienes y servicios a precios constantes
(2010=100)



Fuente: Elaboración del autor a partir de CEPAL, 2014b: 75 y CEPALSTAT (consultado el 8 de octubre de 2019).

siguiente manera: 16 de ingreso alto¹⁷, 21 de ingreso medio-alto, 4 de ingreso medio-bajo y tan solo 1 (Haití) de ingreso bajo. Igualmente, la región ha aumentado su relevancia política, con países que se están consolidando como líderes regionales y otros, como Brasil, que —a pesar de altibajos y contradicciones— están afianzando su influencia global. Al respecto, Sanahuja observa que “con mayor confianza en sí mismos, 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).

La coyuntura favorable que generó la situación económica, acompañada por cuantiosas inversiones en servicios y políticas sociales, ha permitido mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población. A manera de ejemplo, cabe recordar que, entre 2003 y 2014, alrededor de 96 millones de personas salieron de la pobreza (BID, 2014: 4 y 7)¹⁸, que la tasa de desempleo de la región disminuyó de 11,4% en 2002 a 6,9% en 2014¹⁹, y que los mayores de 65 años que reciben una pensión pasaron de 53,6% en 2002 a 70,8% en 2015 (CEPAL, 2018: 67). Otros indicadores significativos son la esperanza de vida al nacer, que pasó de 70 años en 1995 a casi 76 en 2017²⁰, y el porcentaje de jóvenes que concluyen los principales ciclos educativos, que también aumentó de manera significativa (Gráfico 5).

Estos avances se vieron alentados por la consolidación de las finanzas públicas, lo que viabilizó el aumento de gasto social (Gráfico 6).

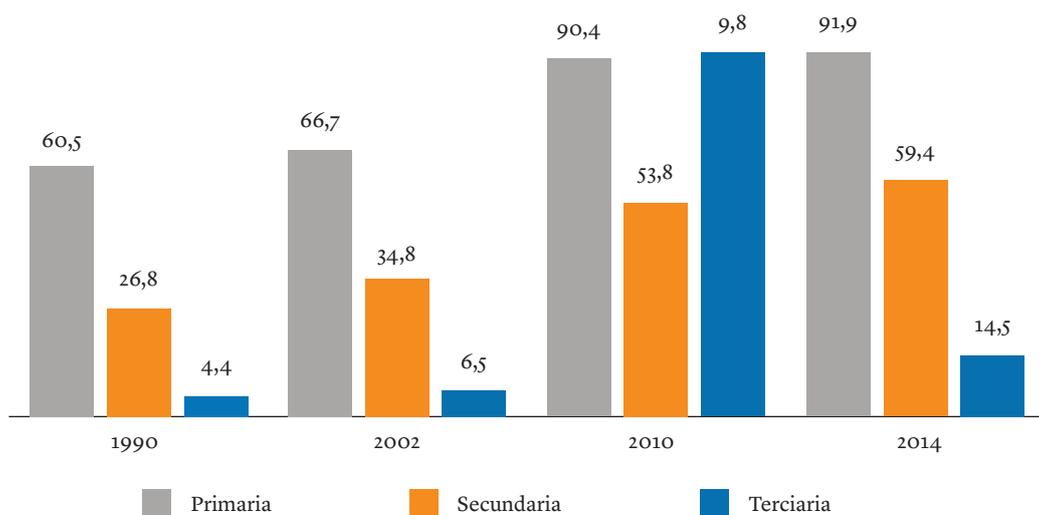
¹⁷ Sin pasar por alto que la gran mayoría de ellos son pequeños Estados insulares caribeños, como Antigua y Barbuda, Aruba y Bahamas, mientras que los únicos países continentales de ingreso alto son Chile, Panamá y Uruguay.

¹⁸ En particular, sobresalen las políticas exitosas en Brasil, Ecuador y Uruguay (Tassara *et al.*, 2015: 21 y 175-178).

¹⁹ CEPALSTAT. Disponible en: https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Regional_Social.html?idioma=spanish (consultado el 4 de noviembre de 2019).

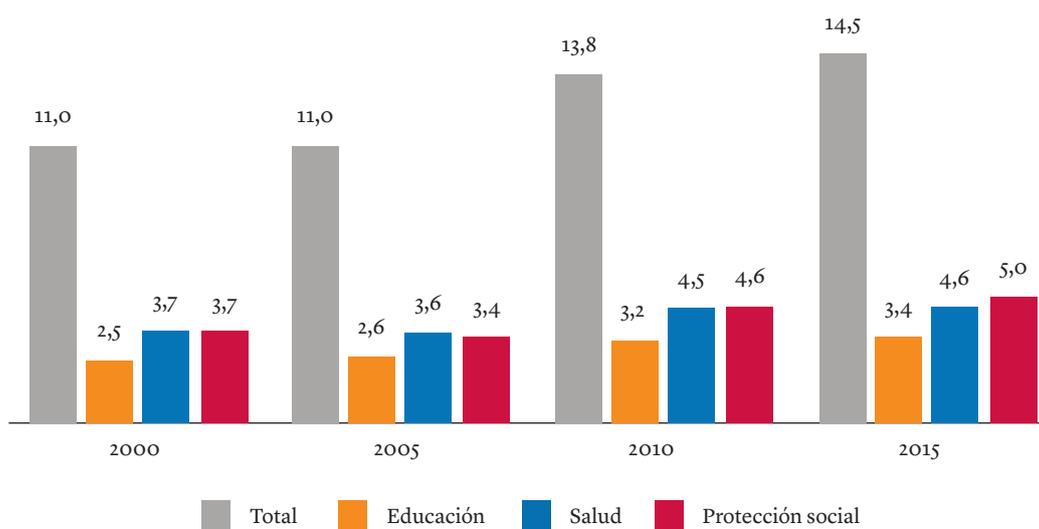
²⁰ Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?locations=ZJ> (consultado el 4 de noviembre de 2019).

GRÁFICO 5. Jóvenes que concluyen los principales ciclos educativos
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor a partir de CEPAL, 2014a: 131 y CEPALSTAT (consultado el 8 de octubre de 2019).

GRÁFICO 6. Gasto social como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración del autor a partir de CEPAL, 2014a: 49 y CEPALSTAT (consultado el 8 de noviembre de 2019).

Por otro lado, todo esto no hubiera sido posible sin la superación del paradigma basado en el Consenso de Washington²¹, que buscaba reducir el papel del Estado, y la asunción de un enfoque orientado a la cohesión social, la ciudadanía y los derechos en la formulación de las políticas sociales. Además, Tassara evidencia que:

²¹ Elaborado como documento preparatorio de una conferencia del Institute for International Economics, con el título *What Washington Means by Policy Reform* (1990). La idea de su autor, John Williamson, era que sus contenidos podían contar con el consenso del complejo político-económico con sede en Washington (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Gobierno y Congreso de Estados Unidos, y Reserva Federal). El texto sintetizaba las medidas necesarias para salir de la crisis: disciplina fiscal rigurosa; reordenamiento del gasto público; reforma fiscal; liberalización de los tipos de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización del comercio internacional y las inversiones extranjeras; privatización; desregulación, y fortalecimiento de los derechos de propiedad.

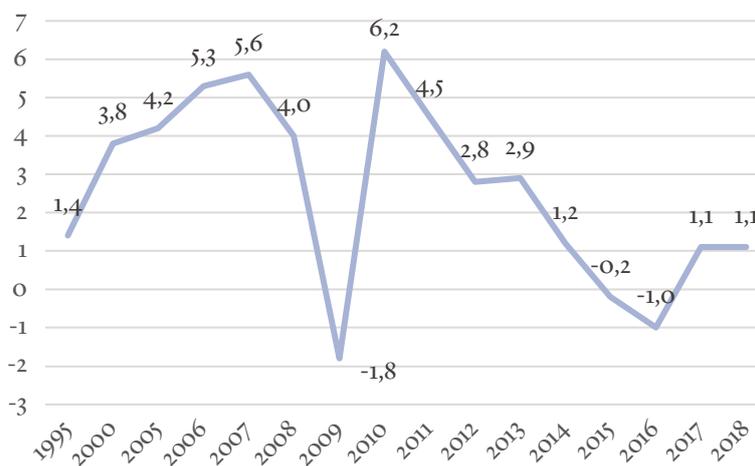
[...] organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CEPAL y la Unión Europea han desempeñado un papel proactivo en la promoción de los nuevos paradigmas en la lucha contra la pobreza. Esto ha estimulado mayor atención hacia los enfoques basados en la cohesión social, la ciudadanía y los derechos en la formulación de las políticas sociales (Tassara, 2014: 11).

También las relaciones euro-latinoamericanas han tenido un papel notorio en este proceso (Sanahuja, 2011: 24-25 y 34; Tassara, 2013b: 61-64; Tassara, 2012: 36-37), toda vez que la cohesión social se incluyó en la agenda en la segunda mitad de los años noventa, y se reconoció en 2004 como prioridad de la cooperación y el diálogo político birregional²² en la Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea realizada en Guadalajara, México. Tanto es así, que su declaración final afirma “la responsabilidad primaria de nuestros gobiernos, junto con sus sociedades civiles, de dirigir [...] reformas orientadas a aumentar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”²³.

2.2. Brechas sociales, desigualdad y vulnerabilidad

Muchos analistas coinciden en señalar las brechas que tienen que afrontar los PRM y, en el caso de América Latina y el Caribe, la CEPAL identifica varios rezagos y problemas históricos no resueltos que merman el pleno desarrollo de sus potencialidades, como se evidenció en la primera parte de este texto. Asimismo, debido a la contracción de la demanda y la disminución de los precios de las materias primas, a partir de 2014 el PIB regional ha entrado en una fase de estancamiento (Gráfico 7) y se han registrado retrocesos en indicadores importantes como la tasa de desempleo (9,3% en 2018) y la pobreza que, entre 2014 y 2018, ha vuelto a aumentar, pues ha pasado de 27,8% a 29,6% de la población, mientras que la pobreza extrema ha aumentado de 7,8% a 10,2% (CEPAL, 2019: 120).

GRÁFICO 7. Tasa de variación anual del PIB regional a precios constantes de 2010
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor a partir de CEPAL, 2014a: 49 y CEPALSTAT (consultado el 8 de noviembre de 2019).

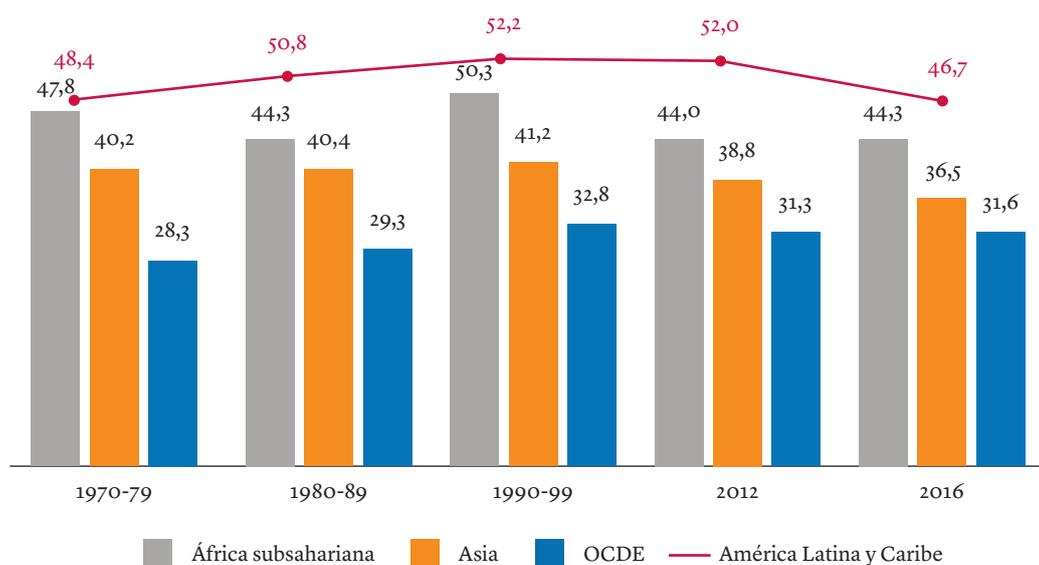
²² Al respecto, se recuerda el trabajo de investigación aplicada e intercambio de buenas prácticas que el Programa EUROsocial de la Unión Europea ha realizado en varios países de la región desde 2005 hasta la fecha, con la participación de funcionarios y dirigentes de los gobiernos nacionales y de expertos europeos y latinoamericanos (Chiodi, 2013: 188-190).

²³ IntegraciónSur: <http://integracionsur.com/declaracion-de-guadalajara-cumbre-de-america-latina-el-caribe-y-la-union-europea/> (consultado el 4 de octubre de 2019).

Estos porcentajes corresponden, respectivamente, a 187 millones de pobres y 62 millones de indigentes (CEPAL, 2018: 88). En particular, un aspecto preocupante es el reparto de la vulnerabilidad a la pobreza, que revela asimetrías significativas por edad, género, etnia y residencia en las áreas urbanas o rurales (Tassara, 2013c: 165).

Igualmente, en el panorama internacional, la región se sigue caracterizando por la desigualdad más alta y persistente, como resulta evidente al comparar la evolución en el tiempo del índice de Gini²⁴ en algunas grandes regiones del mundo (Gráfico 8).

GRÁFICO 8. Evolución del índice de Gini en algunas regiones del mundo



Fuente: Elaboración del autor a partir de PNUD, 2010; CEPAL, 2014b: 45-46; CEPAL, 2018: 44; OCDE, 2016: 103 y Datos de libre acceso del Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org> (consultado el 6 de octubre de 2019).

Por eso, Hardy 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” (Hardy, 2014: 13). En otras palabras, es una mezcla de excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables, o sea, uno de los factores que llevan a las trampas de renta media.

El análisis de Hardy se alimenta de las encuestas de hogares realizadas entre 2011 y 2012 en 18 países de América Latina y el Caribe²⁵, utilizando una metodología que formularon el PNUD y el Banco Mundial²⁶, y apunta a la identificación de estratos sociales clasificados según el ingreso per cápita diario²⁷. A la vez, el estudio cuestiona el optimismo sobre la progresiva ampliación de la clase media y revela

²⁴ El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso, y varía entre 0 y 1. El índice de Gini es el mismo indicador expresado en un valor comprendido entre 0 y 100.

²⁵ Las encuestas se procesaron entre 2013 y 2014 en el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de la Plata.

²⁶ En particular, esta metodología es de López y Ortiz (2013), del Banco Mundial y del PNUD, respectivamente. Después, fue validada y adoptada por el Banco Mundial (Ferreira *et al.*, 2013) para determinar la estratificación social.

²⁷ Expresados en dólares estadounidenses ajustados por paridad de poder adquisitivo para permitir la comparación entre países.

cómo una parte muy importante de la misma sigue manifestando una alta vulnerabilidad y, bajo ciertas circunstancias, corre el riesgo de caer nuevamente en la pobreza.

En particular, Hardy identifica cuatro estratos sociales. El estrato pobre, que reúne a las personas con un ingreso per cápita diario de hasta 4 dólares, y que se articula a su vez entre pobre extremo (hasta 2,5 dólares²⁸) 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 (Hardy, 2014: 23-24).

La investigación muestra que casi la tercera parte de la población (30,1%) se encuentra en la pobreza y que la indigencia tiene un peso mayor (15,9%) que la pobreza moderada (14,2%). Finalmente, solo dos países lograron reducir la pobreza por debajo del 10% (Uruguay con el 8,1% y Chile con el 9,9%), mientras que en cuatro países esta supera el 40% de la población total (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) (Hardy, 2014: 71).

Pero lo más interesante está relacionado con la vulnerabilidad²⁹: los avances logrados en la reducción de la pobreza han evidenciado la existencia de amplios sectores sociales que, a pesar de no estar 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). Además, si se suma el total de los pobres con el estrato vulnerable, se llega a la conclusión de que, en su conjunto, estos hogares son el grupo social más numeroso y que el 68% de la población de la región está en una situación de pobreza o vulnerabilidad (Hardy, 2014: 32).

Obviamente, su distribución es muy variada. Sin embargo, el total de la población pobre o vulnerable rebasa la mitad de los ciudadanos en 16 de los 18 países estudiados, representa más de las dos terceras partes de los habitantes en 10 países, y excede el 80% en 4 de ellos. Por otro lado, la magnitud de los estratos vulnerables supera a los sectores pobres en 14 países. Por ende, la reducción de la vulnerabilidad representa uno de los desafíos prioritarios para América Latina. Según Hardy, 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 (Hardy, 2014: 31).

La amplia difusión de la vulnerabilidad sugiere la hipótesis de que, en la región, la salida de la pobreza no lleve, aunque sea gradualmente, a la situación de estabilidad y seguridad social típica de los sectores medios. Al contrario, parece darse una transición a una condición de no pobreza con fuertes rasgos de vulnerabilidad social e inseguridad económica. Al respecto, Sanahuja y Ruiz afirman que la clase media “depende de trabajos de poca calidad, tiene una protección social inadecuada y un ingreso volátil que la pone en riesgo permanente de volver a la pobreza ante cualquier eventualidad sistémica o individual. [...] Así, hoy son vulnerables los que dejaron de ser pobres durante el ciclo expansivo” (Sanahuja y Ruiz, 2019: 29-30).

²⁸ Este umbral es un poco más alto que el que utilizan la CEPAL y la mayoría de los países de la región.

²⁹ Según Busso: “la vulnerabilidad social [...] ubica la discusión de las desventajas sociales en la relación entre: i) los activos físicos, financieros, humanos y sociales que disponen los individuos y hogares, con ii) sus estrategias de uso, y con iii) el conjunto de oportunidades [...] a las que pueden acceder individuos y hogares” (Busso, 2001: 3).

Si la desigualdad y la vulnerabilidad son las principales claves de lectura, hay otros aspectos cruciales para entender la situación actual de América Latina y el Caribe, entre ellos, la calidad de los servicios de educación y salud. Después de haber logrado ampliar sustancialmente su cobertura, los desafíos mayores del sector educativo son aumentar la calidad de la educación pública y eliminar los sesgos que limitan el acceso de los sectores poblacionales de menores recursos. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en 2016, casi 13 millones de niños, niñas y adolescentes —el 9% de la población escolar de la región— no tenían acceso al sistema educativo (UNESCO, 2018), mientras que la CEPAL evidencia que “entre quienes no concluyen la secundaria hay más jóvenes que provienen de hogares de menores ingresos, que residen en zonas rurales y que son indigentes o afrodescendientes” (CEPAL, 2019: 135). También la desigualdad en el acceso a la educación superior sigue siendo muy marcada, y está matizada por las mismas variables étnicas y socioeconómicas. Finalmente, en la región, la oferta de capacitación profesional no logra articularse eficazmente con las empresas y los demás sectores productivos (CEPAL, 2019: 137-139).

En lo referente al segundo tema, Acosta y Cecchini (2016) señalan que existe una enorme variabilidad en la calidad, la cobertura y los resultados logrados por los distintos sistemas nacionales de salud, mientras que algunos indicadores siguen reflejando una profunda desigualdad entre los grupos étnicos y sociales dentro del mismo país. Por ejemplo, “la mortalidad infantil de la población indígena de once países de la región es 1,8 veces la de los no indígenas” (CEPAL, 2019: 126), mientras que pocos países cuentan con sistemas universales de salud y la calidad de los servicios es muy desigual entre zonas rurales y urbanas. Por otro lado, la gran mayoría de los países no logra afrontar eficazmente el aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles, sobre todo entre los adultos mayores.

Las disparidades antes mencionadas influyen también en el acceso al mercado laboral, tanto que la CEPAL recuerda que “existe una diferencia de más de 13 puntos porcentuales entre la participación laboral de los jóvenes de 15 a 29 años que viven en hogares no vulnerables (67,4%) y la de los jóvenes extremadamente pobres, pobres o vulnerables a la pobreza (54,1%)” (CEPAL, 2019: 140). Al mismo tiempo, el ingreso laboral medio en las zonas urbanas es 2,8 veces superior al de las zonas rurales (CEPAL, 2018), mientras que el ingreso de los trabajadores en los sectores de productividad media y alta duplica con creces los que registran los demás sectores (CEPAL, 2016).

Un gran desafío está representado por la consolidación de sistemas universales de protección social para asegurar el bienestar, superar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030. Porque:

[a]l 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 (Tassara y Cecchini 2016: 130).

Otro elemento central son las políticas fiscales, que desempeñan un papel primordial para garantizar —sobre todo durante un ciclo económico negativo— la financiación de programas orientados a la inclusión social. Lamentablemente, en la región, los regímenes de tributación se siguen caracterizando por una insuficiente progresividad de los impuestos sobre la renta y una lucha poco eficaz contra la evasión y la elusión fiscal. Según la CEPAL (2019: 216), por ejemplo, “las pérdidas asociadas con el incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA) [...] alcanzaron 6,3% del PIB en 2017”, o sea, una tercera parte de los ingresos tributarios estimados.

Igualmente, en los países de América Latina y el Caribe hay mucha discontinuidad entre un gobierno y otro, así que los vaivenes de las coyunturas políticas vinculadas con los cambios de gobierno condicionan negativamente, no solamente la coordinación intergubernamental y la capacidad de cada país de planificar a medio y largo plazo, sino también la calidad, la persistencia y los impactos generados con la implementación de las políticas públicas nacionales (Tassara, 2018b: 335). En nuestro caso, esto afecta especialmente a las políticas sociales orientadas a la inclusión social.

En síntesis, se puede concluir recalcando que la región “se caracteriza por una nueva paradoja: en los datos agregados, aumentan los ingresos, pero eso no se traduce en una mejora integral de la calidad de vida para todos sus habitantes” (Sanahuja y Ruiz, 2019: 30).

3. La Agenda 2030 y los países latinoamericanos de renta media

Los países de América Latina y el Caribe han trabajado intensamente para consensuar una posición común que les permitiera influir en la negociación e implementación de la Agenda 2030, y la CEPAL (2010a, 2012b y 2014c) ha elaborado la “trilogía de la igualdad”, que propone una agenda de desarrollo sostenible centrada en la reducción de las desigualdades. Esta visión quedó plasmada en el informe de las Comisiones Regionales de Naciones Unidas (2013) y se puede resumir en 11 prioridades.

CUADRO 3. Prioridades de América Latina y el Caribe para la Agenda 2030

Sostenibilidad económica	Sostenibilidad social	Sostenibilidad ambiental	Gobernanza
<p>1. Intensificar la diversificación productiva.</p> <p>2. Crear empleo productivo y decente, y facilitar oportunidades de trabajo para todos.</p> <p>3. Cerrar las brechas de productividad y protección social entre los diferentes sectores y estratos de la economía.</p>	<p>4. Cerrar las brechas de bienestar y las desigualdades que se perpetúan intergeneracionalmente.</p> <p>5. Combatir la pobreza extrema y el hambre.</p> <p>6. 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>7. Incorporar los principios del desarrollo sostenible al diseño de políticas y estrategias de desarrollo nacionales.</p> <p>8. Combatir el cambio climático y minimizar la pérdida de biodiversidad.</p>	<p>9. Promover una alianza mundial para el desarrollo y contrarrestar las consecuencias de la crisis mundial.</p> <p>10. Promover la cooperación internacional para el desarrollo y cumplir el 0,7% de AOD/PIB.</p> <p>11. Identificar fuentes innovadoras de financiación (p. ej. impuestos sobre transacciones financieras y paraísos fiscales).</p>

Fuente: Elaboración del autor a partir de las Comisiones Regionales de Naciones Unidas (2013: 69-70) y Sanahuja *et al.* (2015: 31).

El tema se discutió también en la segunda Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada en enero de 2014 en Cuba. La declaración final aprobada entonces³⁰ retoma la filosofía de la CEPAL y afirma los siguientes elementos para caracterizar la implementación de la Agenda 2030: i) promoción de un “cambio estructural para la igualdad”, con el propósito de eliminar las brechas existentes en la calidad de vida de la población en los ámbitos internacional, regional y nacional; ii) énfasis en el fortalecimiento de la gobernanza democrática, no solo dentro de los países, sino también en los organismos multilaterales, y reconocimiento concreto del derecho al desarrollo³¹; iii) adopción de medidas específicas para facilitar la transferencia de tecnologías y fortalecer las capacidades de innovación; iv) construcción de una “alianza global para el desarrollo” efectiva, que consolide y amplíe los acuerdos alcanzados en las conferencias sobre financiación del desarrollo de Monterrey (2002) y Doha (2008), e incluya objetivos, indicadores y plazos claros para la planificación e implementación de los recursos necesarios; v) complementación de la AOD con otros mecanismos de financiación del desarrollo (deuda externa, promoción de la CSS, comercio y finanzas internacionales), y vi) adopción de un enfoque universal, pero con la flexibilidad necesaria para tener en cuenta particularidades y prioridades de cada país (CELAC, 2014a).

Posteriormente, en la tercera Cumbre de la CELAC, celebrada en enero de 2015 en Costa Rica, la Declaración especial sobre la Agenda de desarrollo post-2015 (CELAC, 2015) solicitó avanzar en dos puntos clave para la conformación de una alianza global para el desarrollo sostenible efectiva: la estrategia internacional de financiación del 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 al margen de la nueva agenda, como sucedió con los ODM, que se focalizaron en los países de menores ingresos” (Sanahuja *et al.*, 2015: 33). Para darle más consistencia a esta propuesta, sería útil que los países socios le reconocieran a la CELAC las tareas de: i) coordinar la formulación de las metas nacionales para el logro de los ODS; ii) diseñar estrategias regionales para aumentar las sinergias orientadas a facilitar la implementación de las políticas públicas respectivas, y iii) establecer mecanismos comunes para el monitoreo y la evaluación de las metas nacionales, quizás impulsando también procesos de revisión entre pares.

Todo lo anterior configura una novedad significativa: los países latinoamericanos decidieron asumir la iniciativa, y adoptar un enfoque proactivo en la negociación y la implementación de la Agenda 2030, rompiendo con la actitud pasiva que mantuvieron frente a la discusión que llevó a la aprobación de la Declaración del Milenio y de los ODM. Otra novedad es que, mientras que expertos del Banco Mundial y agencias de Naciones Unidas definieron los ODM (inspirados por el CAD de la OCDE), los ODS surgieron de acaloradas negociaciones intergubernamentales, con el protagonismo de los países emergentes y la participación de actores no estatales (Loewe y Rippin, 2015: 3). Tampoco hay que olvidar que, en la actual coyuntura internacional:

[...] no solo los PRM necesitan del apoyo de la comunidad internacional, también la comunidad internacional necesita de los PRM para afrontar conjuntamente, con mayor capacidad de éxito, las metas globales de desarrollo. La cuestión, por tanto, es cómo la comunidad internacional puede impulsar la activa colaboración de un creciente grupo de exitosos PRM en la superación

³⁰ 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).

³¹ La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1986, afirma que este es un “derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él” y establece que los “Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para [su] realización” (ONU, 1986: arts. 1 y 3).

de los desafíos globales y comunes y, más específicamente, cuál es el papel que la cooperación para el desarrollo puede tener en todo ello (Alonso *et al.*, 2014: 2).

Finalmente, Alonso nos recuerda que

La ayuda al desarrollo nació en un mundo caracterizado por [...] dos bloques en conflicto; hoy [...] está configurándose un mundo más complejo y multipolar. Nuevas potencias [...] han emergido, dotadas de un elevado dinamismo y con creciente capacidad de proyección internacional. [Por ende, el] principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” [...] ya no puede interpretarse como una dual segregación de responsabilidades entre países desarrollados y en desarrollo, sino como un continuum de grados de compromiso acordes con los niveles de desarrollo (Alonso, 2013: 2).

4. Reflexiones finales

A continuación, se exponen algunas reflexiones que es oportuno tener en cuenta en la implementación de la Agenda 2030, para acompañar a los PRM de América Latina y el Caribe a afrontar sus principales desafíos, y subrayar el valor de su aporte a la solución de los problemas comunes del desarrollo y la gobernanza mundial³².

Primero, la lucha contra la pobreza tiene que ir acompañada de una atención específica a los temas de la desigualdad³³ y la vulnerabilidad social, con especial referencia a los países latinoamericanos y los demás PRM. Para ese propósito, el “cambio estructural para la igualdad”, que propuso la CELAC como premisa y clave de lectura de los ODS, y la mencionada “trilogía de la igualdad”, representan insumos valiosos para afinar el análisis y formular políticas adecuadas para lidiar con estos problemas en el marco de la Agenda 2030. Por ende, es imperativo que los países más industrializados manejen de forma más coherente y equitativa sus relaciones económicas y comerciales con los países de la región. A modo de ejemplo, los subsidios otorgados a los agricultores europeos por medio de la Política Agrícola Común de la UE protegen de forma inapropiada el mercado interno europeo y perjudican a los campesinos de muchos países latinoamericanos (Tassara, 2013d: 73).

Segundo, es necesario reconsiderar las modalidades utilizadas para la priorización y la canalización de la AOD hacia los PRM, evitando retirar la cooperación de estos países y tomando en consideración las propuestas de la CEPAL (2012a), los estudios de Tezanos y Quiñones (2012), y Tezanos (2019), y el aporte de Vaggi (2017: 62), que destaca la importancia del Índice de Desarrollo Humano ajustado por la desigualdad (PNUD, 2015: 218-221). En particular, en el caso de América Latina y el Caribe, sería oportuno atender la demanda de cooperación al menos en temas prioritarios como el fortalecimiento institucional para la implementación de políticas públicas de cohesión e inclusión social; el mejoramiento de la inserción internacional por medio de procesos de integración regional, las políticas de competitividad y el fomento al acceso a los mercados globales; la consolidación de los sistemas nacionales de educación superior y de investigación, y el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+i). Desde el plano metodológico, el apoyo de los países más industrializados a los PRM debería capitalizar las innovaciones que han introducido la UE y otros donantes a partir de los años noventa. Por esta vía, la cooperación tendría que caracterizarse cada vez más por una colaboración entre pares, en la que

³² Como la gestión sostenible del ambiente y el cambio climático; el aprovisionamiento de energía; la seguridad alimentaria y la lucha contra la pobreza; las relaciones entre crecimiento, equidad y migraciones, la lucha contra el terrorismo, y la seguridad.

³³ La CEPAL plantea “la adopción de una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad” y recuerda que esto “no se da espontáneamente y requiere el desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración” (CEPAL, 2012b: 30-31).

todos los participantes, del Norte y del Sur, se enriquezcan mutuamente a través de un trabajo en red basado en el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

En este sentido, una experiencia pertinente es la del Programa EUROsociAL y, en general, la de la cooperación euro-latinoamericana, que es horizontal y se fundamenta en el valor agregado y el provecho mutuo que las partes pueden conseguir de una relación de diálogo y colaboración. Además, incluye en su agenda el esfuerzo para afrontar conjuntamente problemas de “gobernanza del desarrollo global”³⁴ como el cambio climático.

Tercero, hay que reconocer y poner en valor la aportación de los países emergentes de la región que han adquirido una amplia experiencia como oferentes de cooperación a países homólogos o menos avanzados. Por esto, varios autores (Alonso, 2013: 36-37; Ayllón, 2013; Sanahuja *et al.*, 2015: 51-57) insisten en “la necesidad de escalar el aporte de los países del Sur al desarrollo mediante la CSS y la CT [que] puede movilizar recursos adicionales para la promoción del desarrollo” (Xalma, 2014: 27) sin menoscabo de las demás formas de cooperación. Entre otras razones, porque la “CSS gana importancia en razón de la cercanía cultural entre los países que la practican, el respeto a las diferentes visiones de desarrollo, la flexibilidad y adaptabilidad de las experiencias compartidas [...]” (Xalma, 2014: 27). Aunque no hay que olvidar que la misma no está exenta de dificultades y desafíos³⁵, incluido el riesgo de repetir algunos errores de la cooperación Norte-Sur, la CSS “refleja los nuevos equilibrios de un mundo cada vez más multipolar y tiene un sinnúmero de potencialidades positivas para el desarrollo” (Tassara, 2013a: 60). Al respecto, es oportuno señalar dos hechos importantes. El primero es que el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, adoptado en junio de 2017 por la UE y sus Estados miembros, prevé que estos:

[...] se comprometerán en la cooperación para el desarrollo, el diálogo político y las asociaciones con los PRM por lo que respecta al desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, las crisis de refugiados prolongadas y otros intereses compartidos. [Y] apoyarán la aplicación de los ODS, que proporcionan un marco común e integrado para la cooperación, y tratarán también de los bienes públicos mundiales y los desafíos que plantean (UE, 2017: 19).

El mismo documento, que abre la posibilidad de revisar y actualizar algunos de los criterios contenidos en el “Programa para el cambio”, anuncia la creación de formas de asociación innovadoras con los PRM, mediante una gama más amplia de herramientas de cooperación, incluyendo entre ellos el comercio, la inversión, el intercambio de conocimientos y la asistencia técnica, y el apoyo a una CSS y triangular coherente con los principios de eficacia del desarrollo.

El segundo elemento pertinente es la reflexión sobre el enfoque del desarrollo en transición, formulado en el marco de un proceso que lideraron la UE, la CEPAL y la OCDE, orientado a redefinir el desarrollo como un proceso continuo y multidimensional y, por ende, a adecuar la cooperación internacional a un escenario novedoso. En este, hay un número elevado de PRM, muchos de ellos en América Latina y el Caribe, que tienen diferencias importantes en cuanto a sus capacidades para afrontar los retos del desarrollo y la Agenda 2030, y no pueden ser encasillados a partir de criterios de elegibilidad basados únicamente en la renta per cápita (CEPAL/OCDE, 2018).

³⁴ Este concepto se empezó a utilizar a partir del III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra (2008) y evidencia la insuficiencia del enfoque clásico de la cooperación internacional para afrontar los problemas globales del desarrollo.

³⁵ Entre ellas, el PNUD (2009) identifica las siguientes: bajo nivel de institucionalización y coordinación; debilidad de los sistemas para contabilizar los recursos invertidos; pasar de la realización de acciones puntuales a proyectos de mayor alcance; diseñar y utilizar sistemas de indicadores verificables, y realizar sistemáticamente actividades de monitoreo y evaluación.

Para lograrlo, la cooperación internacional tendría que adoptar un paradigma más inclusivo y tener en cuenta las características diferenciales de los PRM, los nuevos desafíos mundiales que requieren de una gobernanza global y la interdependencia de las decisiones sobre políticas públicas en los ámbitos nacional e internacional.

Cuarto, se debe replantear el papel de los PRM en general, y de los países de América Latina y el Caribe en particular, en la arquitectura y la gobernanza global de la cooperación internacional, teniendo en cuenta y promoviendo su doble estatus de países que han realizado progresos indiscutibles en algunos ámbitos de desarrollo, y, a la vez, tienen problemas y dificultades abiertas en otros. Este tema se inscribe en el marco del rediseño del sistema de cooperación en su conjunto, que pasa por una especie de crisis de identidad debido a factores como:

[...] las contradicciones recurrentes de los donantes [tradicionales]; la proliferación de nuevos agentes con la consecuente pérdida de peso de la AOD [...]; y la disolución de la metáfora constitutiva del propio “sistema”, es decir, el “Sur”, entendido como [...] las economías de renta baja [...] sin influencia internacional y dependientes del “Norte”, cuyo concepto también se diluye [...] (Ayllón *et al.*, 2013: 30).

Por su parte, los países de América Latina y el Caribe tendrían que impulsar las siguientes iniciativas y procesos: i) avanzar de manera decidida en la implementación de políticas sociales para cerrar las brechas y las desigualdades existentes en la región; ii) asumir, en alianza con la UE y los otros PRA disponibles, un mayor nivel de responsabilidad en el tratamiento de los problemas globales que agobian a la humanidad; iii) promover una institucionalidad más sólida para la gestión de la CSS, que requiere “la creación de normas y estructuras que hagan posible gestionar sus prácticas” (Sanahuja *et al.*, 2015: 102), y iv) legitimar la CELAC para que coordine las políticas públicas a escala regional y represente los intereses de los países miembros a nivel internacional (Tassara, 2017: 109-110).

En cualquiera de los posibles escenarios, sería oportuno salvaguardar el patrimonio de conocimiento del CAD-OCDE, pero las estructuras de gobernanza del sistema tendrían que ser más incluyentes y representativas, y habría que “superar la visión [...] dual del sistema, que segrega [...] las funciones de donante y receptor, y promover la progresiva implicación de los países de mayor desarrollo relativo en las tareas activas de cooperación” (Ayllón *et al.*, 2013: 31).

Una posible hipótesis sería la de crear una estructura permanente de Naciones Unidas en la que confluyeran la pericia del CAD, y la experiencia y representatividad ganadas en los últimos años por el GTA y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), creada en el Foro de Busan con el propósito explícito de darle seguimiento a la implementación de la declaración final, y el implícito de “facilitar la integración a dos velocidades de los sistemas CAD y CSS-BRICS, cuyos miembros comparten sillas en el G-20” (Domínguez y Olivie, 2014). En la misma línea, Ocampo (2015: 42-47) propone la creación de una mejor estructura de gobernanza mundial del desarrollo fundamentada en seis criterios: i) reconocimiento del principio de subsidiariedad; ii) necesidad de una red “densa” de instituciones mundiales, regionales y nacionales; iii) superación de la tensión entre inclusividad y eficacia; iv) participación equitativa de los países en vías de desarrollo; v) introducción de instrumentos más eficaces para el monitoreo y el cumplimiento de los compromisos internacionales, y vi) coherencia del sistema de gobernanza global.

Obviamente, para lograrlo, sería necesario que tanto los países más industrializados de la OCDE como los países emergentes cedieran algo en pro de un sistema de gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo más coordinado y representativo, como ocurrió en el Foro de Busan, cuando

se logró incorporar a los BRICS a la declaración final bajo el compromiso de que sus contenidos y recomendaciones los asumiría la CSS solo como referencia y de forma voluntaria.

Por último, la implementación de la Agenda 2030 tendría que incluir tres niveles geográficos: un primer nivel de ámbito mundial y caracterizado por una cobertura universal, que coincidiría con los ODS; un segundo nivel de ámbito regional, que en el caso de América Latina y el Caribe tendría que adecuar los ODS al escenario regional y valorar las propuestas del “Plan de Acción de la CELAC 2015”; y, finalmente, un tercer nivel de ámbito nacional, para adaptar la agenda regional a las características de cada país. Este enfoque “aportaría mayor precisión y realismo a la estrategia ODS, [facilitaría] la evaluación [...] de todos los países socios y estimularía el intercambio de experiencias y la cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños”³⁶ (Sanahuja *et al.*, 2015: 51).

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, O. y CECCHINI, S. (2016): “Latin American pathways to achieve universal health coverage”, *Policy in Focus*, vol. 13, nº 1, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth/Naciones Unidas.
- ALKIRE, S.; ROCHE, J. M. y SUMNER, A. (2013): “Where do the multi-dimensional poor live?”, *Working Paper*, Oxford, Oxford Poverty and Human Development Initiative.
- ALONSO, J. A.; GLENNIE, J.; SUMNER, A. (2014): “Receptores y contribuyentes. Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo”, *Working Paper*, nº 135, Nueva York, UN/DESA.
- ALONSO, J. A. (2013): “Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos”, *Documentos de trabajo AECID*, nº 1, Madrid, AECID.
- AYLLÓN PINO, B. (coord.) (2013): “La cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda”, *Documento de trabajo* nº 27, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- BID (2014): *Documento marco sectorial de protección social y pobreza*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- BUSSO, G. (2001): “Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”. Ponencia presentada en el Seminario internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile, 20-21 de junio de 2001. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- CECCHINI, S.; FILGUEIRA, F. y ROBLES, C. (2014): *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*, Serie Políticas Sociales 202, Santiago de Chile, CEPAL/Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- CELAC (2014a): “Declaración especial sobre la Agenda de desarrollo post 2015”. II Cumbre de la CELAC, La Habana, 28-29 de enero de 2014. Disponible en: http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_6_agenda_post_2015_espanol.pdf (consultado el 4 de junio de 2019).
- (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 de 2014. Disponible en: http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_9_paises_de_ingreso_medio_espanol.pdf (consultado el 4 de junio de 2019).

³⁶ Por ende, el primer banco de prueba de la Agenda 2030 fue la identificación de los indicadores para la medición de los 17 ODS y sus 169 metas (Loewe y Rippin, 2015: 59). Los primeros 230 indicadores (Naciones Unidas, 2016) fueron elaborados por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS, revisados por la Comisión de Estadística de Naciones Unidas en marzo de 2016 y aprobados por la Asamblea General en julio de 2017 (Naciones Unidas, 2017).

- (2015): “Declaración especial 14 sobre la Agenda de desarrollo post 2015”. III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Belén, 28-29 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.celac2015.go.cr/declaracion-especial-14-sobre-agenda-de-desarrollo-post-2015/> (consultado el 4 de junio de 2019).
- CEPAL (2010a): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- (2010b): *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- (2011): *El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- (2012a): *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- (2012b): *Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- (2014a): *Panorama social de América Latina 2014*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- (2014b): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2014*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- (2014c): *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- (2016): *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- (2018): *Panorama social de América Latina 2017*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- (2019): *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- CEPAL y OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago de Chile, CEPAL/OCDE.
- CHIODI, F. M. (2013): “Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas”, en C. TASSARA (ed.): *Investigación y Desarrollo – Dossier “Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas”*, vol. 21, n° 1 (enero-junio), Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, pp. 185-208.
- COMISIONES REGIONALES DE NACIONES UNIDAS (2013): “A regional perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda”. Disponible en: <http://www.regionalcommissions.org/post2015regionalreport.pdf>.
- DOMÍNGUEZ, R. y OLIVÉ, I. (2014): “Retos para la cooperación al desarrollo en el post-2015”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 32-3, pp. 995-1.020.
- EDWARD, P. y SUMNER, A. (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*, vol. 58, 06, pp. 67-82.
- FERREIRA, F.; MESSINA, J.; RIGOLINI, J.; LÓPEZ CALVA, L. F.; LUGO, M. A. y VAKIS, R. (2013): *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington D.C., Banco Mundial.
- FERREIRA, F.; MITCHELL JOLLIFFE, D. y BEER PRYDZ, E. (2015): “The international poverty line has just been raised to \$1.90 a day, but global poverty is basically unchanged. How is that even possible?”, *Blog Let’s Talk Development*, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/international-poverty-line-has-just-been-raised-190-day-global-poverty-basically-unchanged-how-even> (consultado el 8 de octubre de 2019).
- FOXLEY, A. (2012): *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- GLASSMAN, A.; DURAN, D. y SUMNER, A. (2011): “Global Health and the New Bottom Billion: What do Shifts in Global Poverty and the Global Disease Burden Mean for GAVI and the Global Fund?”, *Working Paper* n° 270, Washington, D.C., Center for Global Development.

- HARDY, C. (2014): *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- KANBUR, R. y SUMNER, A. (2012): “Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty”, *Journal of International Development*, vol. 24, n° 6, pp. 686-695.
- LAZO, C. (2011): *Los países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional*, Montevideo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).
- LOEWE, M. y RIPPIN, N. (eds.) (2015): *Translating an Ambitious Vision into Global Transformation. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- LÓPEZ CALVA, L. F. y ORTIZ JUÁREZ, E. (2013): *A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class*, Washington D.C., Banco Mundial.
- MARÍN ARANGUREN, E. M. (2017): “El 3.º de las organizaciones de la sociedad civil colombiana robustece la cooperación Sur-Sur”, en E. M. MARÍN ARANGUREN y P. X. RUIZ CAMACHO: *Cooperación y academia. Una relación pendiente en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 217-268.
- 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. Disponible en: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf (consultado el 4 de junio de 2019).
- (2015): “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES//70/1, 21 de octubre, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf (consultado el 4 de junio de 2019).
- (2016): *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nueva York, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, y Comisión de Estadística, 47º periodo de sesiones (8-11 de marzo). Disponible en: <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/ODS%20indicadores%20ESP.pdf> (consultado el 4 de junio de 2019).
- (2017): “Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Resolución 71/313 aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/sp/A/RES/71/313> (consultado el 4 de junio de 2019).
- OCAMPO, J. A. (2015): “La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas”, en J. A. OCAMPO (ed.): *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores. pp. 31-70.
- OCDE (2014): *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, París, OCDE/CEPAL/CAF.
- (2015): *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*, París, OECD Publishing.
- (2016): *Social at a Glance 2016. OECD Social Indicators*, París, OECD Publishing.
- ONU (1986): “Declaración sobre el derecho al desarrollo”, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx> (consultado el 4 de junio de 2019).
- PATACCINI, V. (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 M. COLACRAI (comp.): *La cooperación internacional desde la visión de los PRM*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional del Rosario, pp. 15-36.
- PNUD (2009): *Mejorar la cooperación Sur-Sur y triangular. Estudio de la situación actual y de las buenas prácticas adoptadas en las políticas, las instituciones y la operación de la cooperación Sur-Sur y triangular*, Nueva York, Naciones Unidas.
- (2010): *Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Nueva York, Naciones Unidas.
- (2015): *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*, Nueva York, Naciones Unidas.

- ROWLANDS, D. (2008): *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*, Ottawa, International Development Research Center (IDRC).
- SANAHUJA, J. A. (2011): “La política de desarrollo de la UE en América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional”, *Cuadernos CeALCI* nº 12, Madrid, Fundación Carolina.
- (2013): “Prefacio”, en C. TASSARA: *Cooperación al desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*, Medellín, Ediciones UNAULA.
- (2019): “La Agenda 2030, la UE e Iberoamérica: estrategias de cooperación para un ‘desarrollo en transición’”, *Pensamiento Iberoamericano*, nº 01/2019 (3ª época), Madrid, SEGIB, pp. 24-37.
- SANAHUJA, J. A. y RUIZ SANDOVAL, É. (2019): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, *Documento de Trabajo*, nº 8 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A.; TEZANOS VÁSQUEZ, S.; KERN, A. y PERROTTA, D. (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.
- SANGUINETTI, P. y VILLAR, L. (2012): “Patrones de desarrollo en América Latina: ¿Convergencia o caída en la trampa del ingreso medio?”, *Documentos de trabajo* nº 2012/02, Caracas, CAF.
- TASSARA, C. (2012): “Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones”, en E. SAID HUNG (ed.): *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación*, Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, pp. 1-51.
- (2013a): “La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos”, en E. SAID HUNG (ed.): *Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios europeos y latinoamericanos*, Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, pp. 1-66.
- (2013b): “Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas”, en C. TASSARA (ed.): *Investigación y Desarrollo*, vol. 21, nº 1 (enero-junio), Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, pp. 2-21.
- (2013c): *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*, Medellín, Ediciones UNAULA.
- (2013d): “Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿Crisis o replanteamiento?”, en J. AGUDELO TABORDA (ed.): *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafío post 2015*, Cartagena, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo/Universidad de San Buenaventura Cartagena.
- (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*, vol. 1, nº 1 (enero-junio), Cartagena, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID), pp. 6-33.
- (2016): *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*, Bogotá, Universidad de La Salle.
- (2017): “Cooperación internacional y relaciones euro-latinoamericanas en el escenario post 2015”, en E. M. MARÍN ARANGUREN y P. X. RUIZ CAMACHO (eds.): *Cooperación y academia: Una relación pendiente en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 77-115.
- (2018a): “Desigualdad y vulnerabilidad social en la Agenda 2030: posibles escenarios para los países latinoamericanos de renta media”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 5, nº 2 (julio-diciembre), Cartagena, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, pp. 128-156.
- (2018b): “Cooperación internacional, gobernanza global y soberanía estatal en las políticas sociales. El caso latinoamericano”, en E. TREMOLADA ÁLVAREZ (ed.): *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 301-342.
- TASSARA, C. y CECCHINI, S. (2016): “Agenda 2030 de desarrollo sostenible: retos de igualdad para América Latina y el Caribe” en J. A. SANAHUJA (ed.): *Pensamiento propio*, monográfico “América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización”, vol. 21, nº 44 (julio-diciembre), Buenos Aires, CRIES, pp. 107-144.
- TASSARA, C. (ed.); IBARRA, A. y VARGAS FAULBAUM, L. H. (2015): *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la desigualdad?*, Madrid, Programa EUROsociAL.

- TEZANOS VÁZQUEZ, S. (2019): “América Latina y el Caribe en la Agenda 2030: una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el ‘desarrollo en transición’”, *Documentos de Trabajo*, nº 5, Madrid, Fundación Carolina.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. y QUIÑONES MONTELLANO, A. (2012): “¿Países de renta media? Una taxonomía alternativa del desarrollo de América Latina y el Caribe”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 1, nº 2, Madrid y Zaragoza, Universidad de Zaragoza y REEDES, pp. 4-27.
- UE (2017): Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión. El nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo. “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”, DOUE C/2010/1, Bruselas, Unión Europea. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)&from=ES).
- UNESCO (2018): *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2018*, París, Unesco.
- VAGGI, G. (2017): “The rich and the poor: A note on countries’ classification”, *PSL Quarterly Review*, vol. 70, nº 279 (marzo), pp. 59-82. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3100742 (consultado el 8 de octubre de 2019).
- WILLIAMSON, J. (1990): *What Washington Means by Policy Reform*, Washington D.C., Institute for International Economics.
- XALMA, C. (2014): *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid, SEGIB.
- XALMA, C. y LÓPEZ, S. (2018): *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, Madrid, SEGIB.
- YASUKAWA, Y. (2013): “Países de renta media y su camino al desarrollo sostenible”, PNUD Costa Rica. Disponible en: <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2013/06/13/pa-ses-de-renta-media-y-su-camino-al-desarrollo-sostenible.html>.



Fundación Carolina, enero 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT29>

Cómo citar:

Tassara, C. (2020): “Agenda 2030 y retos de inclusión social en América Latina y el Caribe”,
Documentos de Trabajo nº 29 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

