

Los desafíos del desarrollo social inclusivo para América Latina y el Caribe en el marco de la Agenda 2030

Thais Maingon*
Xavier Valente

pp. 63-84

Resumen

El propósito de este artículo es identificar y describir algunos de los principales factores que influyen en el surgimiento y la persistencia de las brechas de desigualdad que obstaculizan el logro del desarrollo social inclusivo en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en los países de América Latina y el Caribe. Previamente, se discute el concepto de desarrollo sostenible desde su visión más ecológica y conservacionista hasta su sentido actual, y sus implicaciones en la implementación de la Agenda 2030. Se concluye con una advertencia sobre los riesgos que enfrenta el incumplimiento de este compromiso global.

Palabras clave

Desarrollo social / Agenda 2030 / Inclusión / Pobreza
Desigualdad

Abstract

The purpose of this paper is to identify and describe some of the main factors influencing the emergence and persistence of inequality gaps that hinder the achievement of inclusive social development within the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development in the countries of Latin America and the Caribbean. Previously, the concept of sustainable development is discussed from its most ecological and conservationist vision to its current meaning and its implications in the implementation of the 2030 Agenda. It concludes with a warning about the risks of non-compliance with this global commitment

Keywords

Social Development / 2030 Agenda / Inclusion / Poverty / Inequality

* T. Maingon. Socióloga (UCAB). Doctora en Ciencias Políticas. Profesora de la Universidad Metropolitana-Faces, Profesora investigadora jubilada del Área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (Cendes-UCV).
Correo-e: tmaingon@unimet.edu.ve.

X. Valente. Sociólogo (UCV). Magister Scientiarum en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social (UCV). Especialista en Gobierno y Política Pública (UCV). Diploma de Estudios Avanzados en Análisis Demográfico para el Desarrollo (UCAB). Profesor-Investigador del Departamento de Análisis Económico, Político y de la Planificación de la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Venezuela.
Correo-e: xaviervalente@gmail.com.

Introducción

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en el año 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El contenido de esta Agenda fue el resultado de los aportes de diversos gobiernos y actores que expresaron su interés para alcanzar, en un tiempo determinado, la sostenibilidad económica, social y ambiental a nivel mundial.

La adopción de la Agenda 2030 reveló la necesidad imperante de entender los procesos de la pobreza, desigualdad y el cambio climático como una trilogía compleja e interconectada, lo que significa que la implementación de políticas públicas necesita de la construcción de, al menos, dos consensos. El primero remite a la definición global y compartida de 17 objetivos, 169 metas y 232 indicadores de seguimiento de las variables cuali-cuantitativas, que respeten los principios de acción de no dejar a nadie atrás, la interdependencia y la universalidad. El segundo está dado por la adopción de un nuevo paradigma de desarrollo que sea sostenible y que integre los aspectos sociales, ambientales y económicos que están explícitamente mencionados en la Agenda 2030.

En 2023, se cumplieron ocho años de la aprobación de la Agenda 2030 y los ODS, que «...promueven un crecimiento económico socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible» (Sachs, 2015:19). Se trata entonces de un momento propicio para realizar un balance de algunos de los viejos y nuevos desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe, con particular énfasis en la dimensión social.

En la actualidad, la región muestra un conjunto de avances y retrocesos en temas tales como la reducción de la pobreza y la desigualdad, además del propio desafío que representó la pandemia por la Covid-19. Antonio Guterres, secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha expresado su preocupación sobre el cumplimiento de los ODS a nivel global, al señalar que «a medio camino de la fecha límite para la Agenda 2030, (...) más de la mitad del mundo está quedando atrás (...) Si no actuamos ahora, la Agenda 2030 podría convertirse en el epitafio del mundo que podría haber sido» (ONU, 2023: 2).

Ante esta situación y en aras de promover estrategias pertinentes y oportunas que coadyuven a alcanzar los objetivos y metas trazadas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ha venido planteando un marco conceptual que se focaliza en la comprensión de la Agenda 2030

en clave de derechos humanos. Recordemos que la Resolución 70/1 de la Asamblea General de la ONU, establece una vinculación entre los ODS y los derechos humanos, al señalar que la «...Agenda se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, (...). Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio», entre otros instrumentos jurídicos (ONU, 2015: 10).

En suma, «...la Agenda 2030 y los derechos humanos están interconectados y estrechamente unidos». Por tanto, los vínculos entre ambos son innegables. Por un lado, «los ODS pueden ser vistos como un plan operativo para la realización de los derechos humanos» y, por el otro, la Agenda 2030 «...aborda algunos de los temas candentes de nuestro tiempo, por ejemplo, el cambio climático (...), que afectan a los derechos humanos, pero que se abordan principalmente con instrumentos y procesos que se originan fuera del sistema...» (Instituto Danés de Derechos Humanos, 2019: 6,7). De tal manera que el carácter no vinculante de la Agenda 2030 puede complementarse con las obligaciones estatales en los distintos ámbitos que abarcan los ODS, en correspondencia con su aspiración de «...un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el Estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación...» (ONU, 2015: 8).

En ese sentido, la Cepal ha estructurado la idea del *desarrollo social inclusivo* como una combinación de las nociones tradicionales de desarrollo social (vinculadas «al mayor nivel de bienestar posible para la ciudadanía») y la inclusión (relativa a «la realización de los derechos (...) y el acceso a políticas clave para el bienestar») (Cepal, 2019: 11). Este enfoque luce ambicioso para el contexto latinoamericano y caribeño, razón por la cual enfrenta un conjunto de retos que serán abordados sucintamente en los siguientes apartados. Por tanto, el propósito de este artículo es identificar y describir los principales desafíos que influyen en el surgimiento y la persistencia de las brechas de desigualdad que obstaculizan el logro del desarrollo social inclusivo en la región, en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

El presente artículo se divide en tres secciones. En la primera, se discute el concepto de *Desarrollo sostenible como categoría analítica y normativa*; con ello se pretende comprender este enfoque de desarrollo como una categoría conceptual, no solo en su vertiente ecológica, sino como el resultado de la confluencia de tres dimensiones fundamentales: la social, la económica y la ambiental. Cabe destacar que, en la actualidad, con problemas

emergentes como el cambio climático, el desarrollo sostenible no es solo un marco teórico, es también, y sobre todo, un imperativo ético para la sociedad global. Y justamente esa visión de futuro se ve expresada en términos concretos en la segunda parte titulada *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Se trata de un plan de acción acordado por 193 países miembros de la ONU, en relación con las personas, la prosperidad y el planeta. Se hace referencia a las principales diferencias con sus predecesores, los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

A continuación, en la tercera y última sección, intitulada *Desafíos y oportunidades del desarrollo social inclusivo*, se abordan de manera sucinta algunos de los retos más relevantes a nivel programático e institucional que enfrentan, en general, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en su búsqueda por alcanzar los ODS.¹ Se cierra con *Comentarios finales* a modo de balance y con especial referencia a los riesgos de la Agenda 2030.

Desarrollo sostenible como categoría analítica y normativa

En sus orígenes, el tema del desarrollo estuvo vinculado exclusivamente a la expansión de los niveles de producción, es decir, al crecimiento económico. Desde la postguerra, el Banco Mundial, cuando fue creado como expresión de la nueva institucionalidad internacional, hasta la década de 1960, mantuvo objetivos claros: por una parte, la reconstrucción de Europa y por la otra, la asistencia a países en vías de desarrollo. Su orientación básica fue entonces dirigir «los esfuerzos por acelerar las tasas de crecimiento (...) [como] sostén esencial de esta ideología del desarrollo» (Gutiérrez, 1998: 41).

En el período 1960-1980, los estudios del desarrollo dan un vuelco a su visión economicista y se empieza a generar interés por la influencia de variables sociales, ambientales e incluso tecnológicas. Es emblemática la publicación, en 1972, del informe del Club de Roma² titulado «Los límites del crecimiento» en el cual se expresan profundas preocupaciones en torno al enfoque de desarrollo predominante y se alerta sobre los efectos nocivos sobre el ambiente.

¹ Los países de América Latina y el Caribe tienen diferencias entre sí, en términos de calidad de sus democracias, libertades, institucionalidad, desarrollo económico, ingresos, cultura, geografía, entre otros aspectos, lo que hace que los avances en el cumplimiento de los ODS sean heterogéneos. En este artículo nos referiremos a la región América Latina y el Caribe como un todo, señalando los desafíos generales que influyen en el cumplimiento de los ODS de los países que la conforman.

² Organización creada en 1968 por personalidades de mundo político e intelectual de todo el mundo.

Ese mismo año, la ONU, institución que emprendió un movimiento para enfrentar la problemática ambiental, organiza la Conferencia de Estocolmo (Suecia)³ sobre el Medio Ambiente Humano, en la que se debatió en torno a los impactos negativos ocasionados por la industrialización, la contaminación, el crecimiento poblacional y la degradación de los recursos naturales. Su principal contribución consiste «...en haber dejado en claro los problemas subyacentes de las políticas ambientales vigentes hasta 1972 (...) y facilitó el establecimiento de un compromiso (...) como base para futuras acciones y acuerdos internacionales relacionados con el ambiente» (Reed, 1996: 43).

En 1987, la ONU (1987) publicó el *Informe Brundtland* en donde se define al desarrollo sostenible como «...aquel que satisface las necesidades de hoy sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas». Es decir, la «...sostenibilidad expresa una preocupación porque de alguna manera se conserve el medio ambiente para su uso y disfrute de las generaciones futuras, lo mismo que para la presente» (Jacobs, 1995: 130).

De tal manera que cambiar el modelo de desarrollo actual es una idea a largo plazo pues implica modificar el comportamiento de sociedades enteras, siendo necesario «...el entendimiento de lo ecológico como paradigma central de un nuevo modelo de desarrollo» (Tarté, 2006: 28). El logro más importante del *Informe Brundtland* fue haber asociado por primera vez los problemas ambientales con el desarrollo de los países y sentar las bases para comprender la sostenibilidad más allá de su origen biológico-físico.

Es importante destacar que el ambiente es el soporte de nuestras actividades económicas, la principal fuente de recursos y el receptor de los desechos que resultan de los procesos productivos. Y tal como lo reflexiona Tarté (2006: 27) «la acumulación de desechos que no se degradan naturalmente (...) y la extinción de recursos vitales para sostener la vida humana, han sido la tónica de una civilización que parece haber sobrepasado el umbral de su sostenibilidad». Visto así, el desarrollo sugiere una nueva perspectiva de la actividad económica.

Más tarde, en 1992, fue celebrada la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro (Brasil), mejor conocida como la Cumbre de la Tierra, donde se reunieron las máximas autoridades de casi todos los países del mundo y de los organismos internacionales a discutir

³ A partir de la cual se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma).

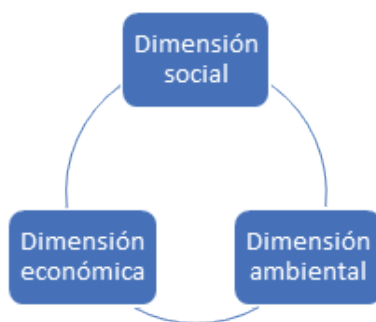
sobre el tema y a buscar soluciones para el creciente problema ambiental. Desde entonces, el término desarrollo sostenible se ha popularizado, siendo tema central de innumerables debates, conferencias y seminarios a nivel internacional. La Declaración Final de la Cumbre de Río vino acompañada de un plan de acción denominado «Agenda 21».

Con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Rio +10) llevada a cabo en la ciudad de Johannesburgo (Sudáfrica), en 2002, se elaboran dos planes de acción: a) iniciativa tipo I: para los gobiernos firmantes de la declaración y b) iniciativa tipo II: para entes privados, fundamentalmente empresas. Entre los aportes más relevantes de este encuentro internacional destaca la definición de los elementos sociales, económicos y ambientales del desarrollo sostenible.

Más recientemente se han diseñado instrumentos internacionales (pactos, declaraciones, etc.) que buscan garantizar el compromiso de gobiernos, empresas y demás organizaciones para alcanzar el desarrollo sostenible, entendiéndolo no sólo desde la óptica ambiental, sino también reconociendo que el centro de las preocupaciones es el ser humano y, por ende, que las dimensiones socioeconómicas y socioculturales deben estar presentes en cualquier estrategia de desarrollo.

Figura 1

Dimensiones del desarrollo sostenible



Fuente: elaboración propia.

En el mundo actual, la protección del ambiente no es un asunto que sólo concierne a los gobiernos. Se trata de entender tanto la naturaleza de la cual es integrante el ser humano, como la noción de que la preservación del

ambiente depende del balance entre los procesos naturales y las actividades económicas. Para alcanzar tal equilibrio es necesaria la interacción de los distintos sectores de la sociedad, así como una correcta gestión ambiental orientada por una política en la cual el uso de los recursos naturales no implique necesariamente consecuencias negativas (Malavé, 1988).

La esencia del desarrollo sostenible no radica solamente en la preservación de los recursos que ofrece la naturaleza y cuyo uso indiscriminado puede perjudicar a las generaciones futuras. En tal sentido, este enfoque abarca al menos tres componentes básicos: económico, social y ambiental, que se interrelacionan (figura 1).

La dimensión económica del desarrollo sostenible consiste en considerar a la naturaleza como un capital, a fin de evitar estrategias destructivas, reduciendo el consumo irracional de los recursos naturales y dándoles un uso más eficiente. La dimensión social radica en la búsqueda de la equidad en la sociedad, en beneficio de la mejora constante de la calidad de vida: objetivo último del desarrollo. La idea consiste en garantizar no sólo el acceso a la riqueza, sino también a las oportunidades para ejercer los derechos humanos. Por su parte, la dimensión ambiental reside en el correcto uso de los recursos naturales para no causar daños ecológicos irreversibles que afecten el bienestar humano y el planeta en general (Reed, 1996).

Desde la perspectiva de Jeffrey Sachs, el desarrollo sostenible es «...el enfoque holístico de una gobernanza que agrupa objetivos económicos, sociales y medioambientales» (Sachs, 2021: 248) o «el cumplimiento del triple resultado de la prosperidad económica, la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental...» (Sachs, 2021:251). En el mundo actual, la tarea de alcanzar equilibrios en lo económico-social (equitativo), económico-ambiental (viable) y social-ambiental (vivable) (figura 2) en la búsqueda del desarrollo sostenible, no es algo sencillo y requiere de una planificación holística, plural y dinámica.

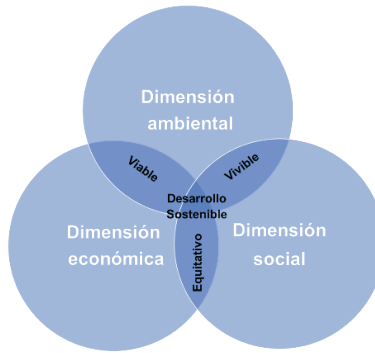
En este marco es conveniente indicar que el concepto de desarrollo sostenible ha ido evolucionando. En un sentido más amplio, Gladwin y Krause (1995, citado por Castellano, 2006: 17), lo definen como:

...el proceso de lograr el desarrollo humano de manera incluyente, conectada, equitativa, prudente y segura. La inclusividad implica desarrollo humano en el tiempo y el espacio. Conectividad implica interdependencia de lo ecológico, lo económico y lo social. Equidad sugiere justicia intergeneracional, intrageneracional e interespecies. Prudencia tiene

que ver con los deberes de cuidado y prevención tecnológica, científica y política. La seguridad demanda estar a salvo de amenazas crónicas y protección contra disrupciones dañinas.

Figura 2

Interacción entre las dimensiones del desarrollo sostenible



Fuente: adaptado de López y otros (2018: 32).

No obstante, es importante señalar la existencia de consideraciones conceptuales diferenciadas entre el desarrollo humano y el desarrollo sustentable en cuanto al papel que juega la conservación ambiental, esto es, si corresponde a un medio o a un fin (González y otros, 2008). El desarrollo humano sostenible se define como el proceso de «...expansión de las capacidades presentes, al tiempo que favorece, o no perjudica, el florecimiento de las capacidades [y el bienestar] de generaciones futuras» (González y otros, 2008: 6,7).

Es por tanto una idea centrada en el ser humano en la cual lo que debe ser sostenible son las capacidades, entendidas como «...la habilidad de una persona para hacer actos valiosos...». En otras palabras, el enfoque del desarrollo humano «...se basa en una visión de la vida en tanto combinación de varios quehaceres y seres, en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos» (Sen, 1996: 55-56, citado por OCEI/PNUD, 2001).

En suma, el aporte del enfoque del desarrollo humano al desarrollo sostenible es que concibe a la persona más allá de sus *necesidades* e incorpora sus valores, es decir, la libertad de decidir qué valoramos. Recordemos que

el desarrollo humano puede concebirse «...como el resultado [considerado como digno] de las escogencias valorativas y acciones de la persona...» (González y otros, 2008: 2), en tanto el ser humano es un ser moral⁴ y, por consiguiente, implica centrar el debate en torno a las *libertades sostenibles* y comprender el papel de una ciudadanía responsable en la consecución del desarrollo. Es decir, en ser *agentes* que razonan y cuyas libertades son importantes tomando en cuenta que la escogencia valorativa es lo que determina el desarrollo.⁵ En ese sentido, Sen y Kliksberg, (2007) señalan que alcanzar en el futuro niveles de vida iguales a los nuestros no necesariamente implica mayores libertades.

Para Sachs (2018:18), el desarrollo sostenible no es solo una *teoría analítica* sino también, un *marco ético o normativo*. En ese sentido,

...el desarrollo sostenible pretende construir un mundo donde el progreso económico esté lo más extendido posible; la pobreza extrema sea eliminada; la confianza social encuentre apoyo en políticas orientadas al refuerzo de las comunidades; y el medio ambiente esté protegido frente a degradaciones inducidas por el hombre.

No obstante, Sachs propone una cuarta dimensión que debe ser alcanzada: la *buena gobernanza*,⁶ en clara referencia al hecho de que «los gobiernos deben garantizar muchas funciones básicas para que las sociedades puedan prosperar (...) y a menudo lo que obtienen es justo lo contrario: corrupción, guerra y carencias de servicios públicos» (Sachs, 2015: 19).

En resumen, el componente normativo del desarrollo sostenible de acuerdo a Sachs «...se orienta hacia cuatro objetivos definitorios de una buena sociedad: la prosperidad económica, la inclusión y cohesión social; la sostenibilidad ambiental; y la buena gobernanza por parte de los principales actores, entre ellos los gobiernos y las empresas» (figura 3) (Sachs, 2015: 19-20).

⁴ Es decir, que «...su desarrollo es un proceso de escogencia de valores» (González *et al.*, 2008: 3).

⁵ Cuando el actor se ve imposibilitado de escoger de acuerdo con sus valores y, por ende, es determinado por el contexto, no hay desarrollo humano. Si por el contrario se amplían las oportunidades existentes, la autonomía del individuo se potencia.

⁶ Lo cual «significa que tanto el sector público (gobierno) como el sector privado (empresas) operan de acuerdo con principios de seguridad jurídica, responsabilidad, transparencia, respeto a las necesidades de todas las partes y en un marco de participación activa de la ciudadanía en cuestiones de gran relevancia...» (Sachs, 2015: 75).

Figura 3

Componente normativo del desarrollo sostenible

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la buena gobernanza, Sachs (2015: 704-706) propone cinco principios básicos:

- **Responsabilidad:** «es preciso que tanto los gobiernos como las empresas respondan de sus actos». Los gobiernos deben definir tanto sus objetivos como «...las medidas necesarias para alcanzarlos, presentar informes periódicos (...), y ofrecer información pública acerca de los progresos realizados».
- **Transparencia:** «... solo podemos reclamar responsabilidades a los gobiernos y a las empresas por sus acciones si sabemos cuáles son esas acciones y comportamientos».
- **Participación:** «...la capacidad de los ciudadanos y otras partes interesadas de participar en la toma de decisiones».
- **Asumir costos de la contaminación:** «los economistas llaman a esto 'internalizar la externalidad', en el sentido de que las empresas y los consumidores deben asumir todos los costes sociales de sus acciones».
- **Compromiso positivo con el desarrollo sostenible:** «los gobiernos tienen una responsabilidad con las necesidades planetarias».

Con estos elementos se pretende que el desarrollo sostenible sea un objetivo social compartido, asumido con responsabilidad y compromiso, no solo por el Estado, sino también por el sector privado, incluida la sociedad civil y las empresas. Los principios de participación y transparencia asociados a la rendición de cuentas son interdependientes y construyen un factor clave para el seguimiento de las estrategias implementadas y sus resultados.

La Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible

La Agenda 2030 «...es la primera agenda global de desarrollo, universal y holística» (PNUD, 2017:1). Fue firmada en septiembre de 2015 por los 193 Estados miembros de la ONU e incluye los ODS. La participación de la sociedad civil permitió una visión más amplia del desarrollo, lo que arrojó la identificación y sistematización de 17 ODS y 169 metas (figura 4).

Figura 4

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: ONU.

Es por tanto una propuesta ambiciosa en tanto busca eliminar la pobreza (antes que reducirla) y asumir múltiples compromisos en temas como salud, educación e igualdad de género. Es, en breve, «una agenda universal, aplicable a todos los países y a todas las personas, con un reconocimiento explícito de que la acción colectiva internacional es necesaria en muchas cuestiones» (PNUD, 2017:1).

Los ODS se basan en los siguientes principios (PNUD, 2017:1):

- **Universalidad:** «implica que los Objetivos y Metas son relevantes para todos los gobiernos y actores. Esto no significa uniformidad, implica diferenciación, aplicando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas».
- **Integración de políticas públicas:** «...significa equilibrar las dimensiones de desarrollo social, crecimiento económico y protección ambiental».

- **Que nadie se quede atrás:** «...aboga a que ningún objetivo será logrado a menos que se cumpla para todas las personas (...) [y] promueve el uso de datos desagregados para poder comprender los desafíos sociales de cada ciudadano».

A los que García y Borja (2017:10), agregan lo siguiente:

- **Carácter integrador e indivisible:** «proponiendo una mirada holística de la realidad y deben ser implementados teniendo en cuenta las realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país, respetando sus políticas y prioridades».
- **Interrelacionados y vinculados por numerosos elementos transversales:** «para alcanzar los objetivos marcados en la Agenda 2030 es necesario la implementación de todos y cada uno de ellos».
- **No son jurídicamente obligatorios:** «pero se espera que todos los países establezcan marcos nacionales para su implementación».

A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que básicamente abordaron problemáticas propias del ámbito social, los ODS refuerzan otras dos dimensiones del desarrollo: la económica y la ambiental (figura 5).

Figura 5
 De los ODM a los ODS



Fuente: ONU

No obstante, Unicef (2015: 5-9) resume los cinco cambios más importantes de los ODM a los ODS de la siguiente manera:

- **Sostenibilidad:** «la nueva hoja de ruta pone en el centro una cuestión que había permanecido en un segundo plano en los últimos 15 años: el modelo actual es insostenible».
- **Equidad:** «los ODM se basaban en promedios nacionales y no contaban con la realidad de las comunidades más vulnerables y alejadas. Los ODS incluyen un enfoque en el que se tienen en cuenta más parámetros que reflejan mejor la realidad...».
- **Universalidad:** «mientras los ODM trabajaban las metas solo en los países en desarrollo, los ODS establecen que no se puede hablar de agenda de desarrollo si no se asume que todos los problemas están interconectados y hay que abordarlos desde todos los países».
- **Compromiso:** «a diferencia de los ODM, los ODS comprometen por primera vez a todos los países del mundo».
- **Alcance:** «frente a los 8 ODM, ahora tenemos 17 ODS con 169 metas a alcanzar. Aunque pueda parecer ambiciosa, la nueva Agenda no ha querido dejar de lado cuestiones que considera fundamentales como el empleo digno o el cambio climático».

La diversidad temática que ofrece la Agenda 2030 ha sido clasificada en las denominadas «cinco esferas o factores críticos» o «cinco 5 p»: *Personas, Prosperidad, Planeta, Paz y Alianzas (partnership)*. Esta forma de organización es una propuesta que va más allá de lo sectorial, resaltando el carácter transversal de los principales temas. Esta división no representa límites absolutos, sino fronteras permeables que facilitan la comprensión, en términos didácticos, de aspectos que en la práctica son indivisibles e interdependientes, tal como han sido previstos desde su formulación. Siguiendo el esquema antes mencionado, los ODS se distribuyen de la siguiente manera (figura 6):

- **Objetivos vinculados a las Personas:** con el propósito de «poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y garantizar la dignidad e igualdad» de todas las personas. Se circunscribe a los ODS de corte estrictamente social: 1 (fin de la pobreza); 2 (hambre cero); 3 (salud y bienestar); 4 (educación de calidad); y 5 (igualdad de género).
- **Objetivos vinculados al Planeta:** porque para alcanzar el desarrollo sostenible no sólo se requiere avanzar en lo social y lo económico, sino también es indispensable «proteger los recursos

naturales de nuestro planeta y el clima para generaciones futuras». Si bien el tema ambiental se trabaja de manera transversal en los 17 ODS, algunos están vinculados más directamente con la preservación de la naturaleza. Así pues, este conjunto abarca los ODS: 6 (agua limpia y saneamiento); 12 (producción y consumo responsables); 13 (acción por el clima); 14 (vida submarina); y 15 (vida de ecosistemas terrestres).

Figura 5

Clasificación de los ODS



Fuente: ONU.

- **Objetivos vinculados a la Prosperidad:** cuyo énfasis es «asegurar vidas prósperas y satisfactorias en armonía con la naturaleza». Incluye

los ODS: 7 (energía asequible y no contaminante); 8 (trabajo decente y crecimiento económico); 9 (industria, innovación e infraestructura); 10 (reducción de las desigualdades); y 11 (ciudades y comunidades sostenibles). Están vinculados fundamentalmente a la economía, la infraestructura y la tecnología.

- **Objetivos vinculados a la Paz:** en tanto «promover la paz, la justicia y sociedades inclusivas» es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo sostenible. Remite básicamente al ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).
- **Objetivos vinculados a las Alianzas:** se parte de una premisa según la cual se necesita «implementar la Agenda a través de una sólida alianza global» basada en la cooperación internacional. Contiene únicamente el ODS 17 (alianzas para lograr los objetivos), cuyas metas son en su totalidad medios de implementación.

Desafíos y oportunidades del desarrollo social inclusivo

La Cepal (2018: 77) define el desarrollo social inclusivo como:

...la capacidad de los Estados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas, consolidando espacios para su participación y reconocimiento, abordando las brechas de acceso a ámbitos fundamentales del bienestar y dando cuenta de las desigualdades sociales y sus ejes estructurantes desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias.

Esta definición alude, específicamente, a cuatro dimensiones sociales. La primera es el acceso de la ciudadanía a niveles de bienestar social de calidad, aceptables y dignos. La segunda, está dirigida a la identificación de los círculos viciosos productores de desigualdades. La tercera, se refiere a la necesidad de desarrollar mecanismos transformadores de las políticas públicas y de la institucionalidad. La cuarta y última dimensión, hace referencia a la promoción de la participación social y política dirigida hacia el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Teniendo como punto de referencia la definición anterior y sus dimensiones, podríamos identificar los principales desafíos de la Agenda 2030 relacionados, básicamente, con la esfera social. Estos desafíos cumplen un papel fundamental para promover el desarrollo social inclusivo y son clave para erradicar la pobreza y no dejar a nadie atrás en los esfuerzos en favor del cumplimiento de los ODS.

El primer desafío se refiere a la superación de la persistencia de la pobreza y sus vínculos con la erosión de la confianza interpersonal y con las instituciones, para contribuir a la disminución de las fracturas presentes entre el Estado y el tejido social cada vez más vulnerable. Por otro lado, es también un determinante clave para el cambio de las percepciones negativas sobre la justicia social (Cepal, 2018). El segundo desafío, estrechamente relacionado con el anterior, está delineado por la disminución de desigualdades estructurales, las injusticias y la cultura del privilegio. Los elementos de este desafío afianzan el primero.

El desarrollo de las capacidades humanas que tienen que ver con la educación, salud, nutrición y acceso a los servicios básicos, lo que exige de la reconstrucción de una institucionalidad social acorde con las necesidades de una sociedad cada vez más vulnerable, representa el tercer desafío (Cepal, 2018).

Un cuarto desafío es la urgencia de reducir los déficits de trabajo decente y digno, y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el ámbito laboral. De esta manera se busca garantizar mejores remuneraciones y el acceso a derechos laborales y a la protección social. Justamente, sobre la protección social, un quinto desafío involucra superar su acceso parcial y desigual, por su papel clave para mejorar los niveles de bienestar y alcanzar el desarrollo social inclusivo (Cepal, 2018).

El sexto desafío remite a la institucionalidad social de los países de la región, cuya característica fundamental es que aún se encuentra en construcción. Si bien se registran avances importantes en la implementación de sistemas de protección social desde un enfoque basado en derechos humanos, las capacidades estatales siguen siendo todavía muy limitadas en su aspiración de una garantía universal (Cepal, 2018). Finalmente, un aspecto vinculado a lo anterior está referido a los deficitarios niveles de inversión social. Este séptimo desafío constituye una expresión de la poca sostenibilidad del financiamiento público a la política social. Solo con una mayor recaudación fiscal o con una menor evasión, y la priorización de la inversión social, será posible alcanzar mayores niveles de sostenibilidad financiera (Cepal, 2018). Por tanto, «el éxito de los ODS depende crucialmente del desarrollo de una estrategia eficaz de financiación oficial de los presupuestos nacionales para

«cubrir las necesidades internas, así como de AOD⁷ en el caso particular de los países más pobres» (Sachs, 2015: 703).

Los desafíos anteriormente señalados se encuentran fuertemente impactados por obstáculos que vienen presentándose de manera clara en los últimos años y que representan nuevos desafíos para la Agenda 2030. Se destacan algunos de tales obstáculos como: las diversas formas de violencia en donde la región latinoamericana y caribeña está entre las zonas más violentas del mundo –las elevadas tasas de violencia no solo corresponden a homicidios, sino también a otras expresiones de violencia, como asaltos e incidentes de violencia sexual (Cepal, 2018)–; los desastres naturales y el cambio climático; la transición demográfica, epidemiológica y nutricional; la intensificación de la migración y los desplazamientos internos; las tendencias relacionadas con el envejecimiento; y los cambios tecnológicos, entre otros. Como afirma la Cepal (2019), estas dimensiones profundizan y reproducen las brechas de desigualdad convirtiéndose en limitantes para el alcance de los ODS.

Es urgente desarrollar transformaciones institucionales, con características de intersectorialidad, en donde se les de privilegio a lo local, a los pequeños espacios territoriales, a las organizaciones civiles y no gubernamentales. Para el avance de este proceso es primordial la producción de información confiable y periódica, indicadores que den cuenta de la situación social y orienten en la formulación por parte de los gobiernos de las políticas públicas. Igualmente, es necesario recordar que la ciudadanía importa por lo que es imperativo respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Comentarios finales: los datos de la realidad

El objetivo de este trabajo fue el de identificar los desafíos más significativos desde el área social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 ODS y los factores que obstaculizan los avances hacia un desarrollo social inclusivo. El artículo se centró en el análisis del concepto de desarrollo sostenible por ser el eje transversal de la Agenda alrededor del cual se tejen los ODS; luego se realizó un breve recorrido por los principios que apoyan a éstos y sus diferencias con los ODM. Todo ello con el propósito de enfatizar el tránsito desde un enfoque basado en el crecimiento económico y el ingreso hacia otro integral, con un alcance más amplio, que se apoya, básicamente,

⁷ Siglas de Ayuda Oficial al Desarrollo.

en las variables sociales.

Los informes anuales producidos por la ONU, la Cepal y otras organizaciones internacionales y regionales dan cuenta de los esfuerzos que hacen los Estados para la implementación de los ODS, mostrando los progresos y las dificultades, manifestando que la región latinoamericana y caribeña ha experimentado un estancamiento, que expresa básicamente una falta de voluntad política para construir sociedades sostenibles. El Informe Anual presentado por la División de Estadística del Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ONU muestra el comportamiento de los 17 ODS para el año 2022 (ONU, 2022). Este Informe se inicia afirmando que la pandemia de Covid-19 demolió más de cuatro años de avances en la erradicación de la pobreza mundial, acrecentando el número de personas en situación de pobreza extrema, situando en 93 millones los nuevos pobres para el año 2020 a los que se suman, durante el año 2022, entre 75 y 95 millones de personas, haciendo imposible acabar con la pobreza para el año 2030. De las 169 metas asociadas a los ODS, la mitad está lejos de ser cumplida. Más del 30 por ciento de estas metas no han experimentado avance alguno y la mayoría de ellas ha involucionado si se compara con la situación que prevalecía en el año 2015. Si la situación continúa como está, en 2030 padecerán hambre más de 600 millones de personas en todo el mundo.

Asimismo, este informe indica que hubo un descenso importante de la cobertura de inmunizaciones por primera vez en una década y un aumento de muertes por tuberculosis y paludismo. Por otro lado, afirma que hubo un aumento del número de conflictos violentos, una cuarta parte de la población mundial vive en países afectados por conflictos y casi 100 millones de personas se han visto obligadas a desplazarse de manera forzosa de sus hogares. El informe también sugiere que, a pocos años para llegar al año 2030, pareciera que la mayoría de estos objetivos difícilmente se podrán alcanzar.

Los conflictos de diferente tipo, la Covid-19, el cambio climático y las desigualdades en ascenso socavan la seguridad alimentaria. Una de cada 10 personas vive con hambre y una de cada 3 personas no tiene acceso regular a una alimentación adecuada. En cuanto a la educación, el panorama es desalentador: el Informe señala que alrededor de 24 millones de estudiantes desde preescolar hasta la universidad, nunca regresarán a la escuela. El número de refugiados fuera de su país de origen aumentó en 44 por ciento entre 2015 y 2021.

El último balance realizado a nivel regional por la Cepal (2023), sobre el progreso general de los países en la consecución de los ODS y los desafíos de la Agenda 2030, reitera que el avance en cuanto al alcance de los ODS se vio seriamente obstaculizado por la pandemia de la Covid-19, que causó un fuerte impacto en el mundo a partir de 2020 y comprometió el progreso hacia la consecución de la Agenda a nivel global siendo América Latina y el Caribe una de las regiones más afectadas por esta pandemia. En este Sexto Informe se menciona que, durante el último bienio, se sumaron nuevos obstáculos, de carácter mundial, que detuvieron los pocos adelantos conseguidos por los países. Se hace mención, entre otros, al conflicto Ucrania-Rusia, a las tensiones comerciales y geopolíticas, a las migraciones forzadas y a los procesos inflacionarios. La Cepal (2023: 9) estima que «solo el 25 por ciento de las metas sobre las que se cuenta con información muestran un comportamiento que permite prever su cumplimiento en 2030. En cambio, se estima que el 48 por ciento de ellas muestra una tendencia correcta pero insuficiente para alcanzar la meta respectiva y que el restante 27 por ciento exhibe una tendencia de retroceso».

El Informe concluye que «los avances en el cumplimiento de las metas de los distintos ODS, así como la información estadística disponible para su seguimiento, son muy heterogéneos» (Cepal, 2023: 85-87). Para el ODS 1 (fin de la pobreza), los pronósticos basados en los datos disponibles sugieren que no se alcanzarán los umbrales deseados en 2030. El ODS 10 (reducción de las desigualdades), presenta tendencia en retroceso. Por otro lado, identifica algunas tendencias como que «el 40 por ciento o más de los indicadores del ODS 3 (salud y bienestar), presentan situaciones más alentadoras, ya que avanzan en la dirección esperada y a un ritmo que augura un buen pronóstico para 2030». En cuanto a los ODS 1 (fin de la pobreza); el 4 (educación de calidad); el 5 (igualdad de género); el 11 (ciudades y comunidades sostenibles); y el 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), más del 50 por ciento de sus indicadores señalan que no se alcanzarán las metas en 2030.

El informe subraya que entre los ODS que presentan el mayor riesgo de incumplimiento están el 1 (fin de la pobreza) y el 10 (reducción de las desigualdades). Para concluir, reitera que:

Las marcadas heterogeneidades y la prevalencia de metas respecto de las cuales se avanza a un ritmo insuficiente, aunque se vaya en la dirección correcta, indican la necesidad de observar la Agenda 2030 de manera

transversal e integral, y de tomar medidas en que los ODS se contemplen en su conjunto y se procure resolver los desafíos compartidos en contextos diferenciales. Los indicadores del Caribe y Centroamérica muestran situaciones un poco más desventajosas que en el resto de la región (Cepal, 2023: 93).

Antes de finalizar, un breve comentario sobre el seguimiento e implementación de los ODS en Venezuela. Como fue mencionado, para poder dar seguimiento a los ODS es necesario disponer de estadísticas actualizadas, suficientes y confiables y aun cuando Venezuela, al igual que el resto de los países de la región, ha establecido un mecanismo de coordinación para dar seguimiento a la implementación de los ODS, la información no ha fluido, es poco transparente y no ha involucrado a las organizaciones civiles. Ante esta situación, Sinergia, red que reúne 66 organizaciones venezolanas de la sociedad civil, como respuesta a la falta de información y datos oficiales, hace un seguimiento independiente, desde el año 2016, al comportamiento e implementación de los ODS en Venezuela. El resultado de este monitoreo es el de un estancamiento en el progreso de la mayor parte de los ODS y retrocesos en otros, como en los ODS 1 (Poner fin a la pobreza) y 2 (Hambre cero) en Venezuela. Sinergia señala que después de siete años de la implementación de la Agenda 2030, sus objetivos no muestran avances en la ruta hacia el desarrollo (Sinergia, 2023).

La erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, y la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones continúa siendo uno de los principales desafíos para los países de Latinoamérica y el Caribe. Tarea compleja en un contexto regional de bajo crecimiento económico y cruzado por profundas transformaciones demográficas, inestabilidad política, desastres naturales, a lo que se le suman los problemas estructurales que la región enfrenta para alcanzar un verdadero desarrollo sostenible, como la baja productividad, los altos niveles de desigualdad, la exclusión social y la falta de cuidado del medio ambiente (Cepal, 2019: 7).

Como se señala en el Sexto Informe de la Cepal (2023) para retomar la senda hacia el cumplimiento de las metas de los ODS en 2030 se requiere no solo un esfuerzo de mayor inversión y financiamiento, sino un cambio en la forma de hacer política pública. En particular, es preciso mejorar la gobernanza, desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales, tecnológicas y humanas, construir alianzas, considerar horizontes temporales más largos en la

política pública, mejorar la calidad de la información, fortalecer el papel del Estado y la participación de otros actores.

Referencias bibliográficas

- Castellano, H.** (2005). *La planificación del desarrollo sostenible. Contenidos, entorno y método*, Caracas: Cendes
- Cepal** (2018). *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: Bases y propuesta inicial*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal** (2019). *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América latina y el Caribe. Antecedentes para una Agenda Regional*, Santiago: Cepal. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/65402a4c-b4c6-4856-8fc4-fade6bd1d348/content>
- Cepal** (2020). *Construir un futuro mejor. Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46682-construir-un-futuro-mejor-acciones-fortalecer-la-agenda-2030-desarrollo>
- Cepal** (2023). *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030. Avances y propuestas de aceleración. Sexto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48823-america-latina-caribe-la-mitad-camino-2030-avances-propuestas-aceleracion>
- García, P.** y **C. Borja** (2017). *Guía de los ODS para las organizaciones del tercer sector*, Madrid: Fundación Vicente Ferrer.
- Gladwin, T.** y **T. Krause** (1995). «Shifting paradigms for sustainable development: implications for management theory and research», *Academy of Management Review*, vol. 20, n° 4, pp. 874-907.
- González, S.** et al. (2008). «Una propuesta de evaluación de la sustentabilidad del desarrollo humano y las capacidades». Ponencia presentada en la II Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre desarrollo humano y el enfoque de las capacidades humanas: reflexiones sobre pobreza, desigualdad y democracia, Montevideo.
- Gutiérrez, R.** (1998). *Retos para el nuevo milenio en América Latina*, Bogotá: CAF.
- Instituto Danés de Derechos Humanos** (2019). *Los derechos humanos y la Agenda 2030. Lecciones aprendidas y próximos pasos*, Copenhague: IDDH.
- Jacobs, M.** (1995). *Economía verde. Medio ambiente y desarrollo sostenible*, Bogotá: Uniandes.
- López, I.** et al. (2018). «La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: ¿La eterna olvidada?», *Revista Española de Sociología*, 27(1), Madrid, 25-41.
- Malavé, J.** (1988). *La gestión ambiental: ¿impulso o freno al desarrollo?*, Caracas: IESA.
- OCEI-PNUD** (2001). «Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000. Caminos para superar la pobreza», Caracas: Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- ONU** (2023). «Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial. Por un plan de rescate para las personas y el planeta», Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, ONU.

- ONU** (2022). «Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», Nueva York: ONU.
- ONU** (2015). «Resolución 70/1: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», Nueva York: ONU.
- ONU** (1987). «Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común», Nueva York: ONU.
- PNUD** (2017). «Unidad I. Un enfoque multidimensional para abordar la Agenda 2030. Curso virtual: Bienestar más allá del ingreso», Panamá/Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- Reed, D.** (1996). *Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Sachs, J.** (2021). *Las edades de la globalización. Geografía, tecnología e instituciones*, Barcelona: Deusto.
- Sachs, J.** (2015). *La era del desarrollo sostenible*, Barcelona: Deusto.
- Sen, A.** (1996). «Capacidad y bienestar», en M. Nussbaum y A. Sen, comp., *La calidad de vida*, pp. 54-83, México: FCE.
- Sen, A. y B. Kliksberg** (2007). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*, Barcelona: Deusto.
- Sinergia** (2023). *Objetivos de Desarrollo Sostenible en Venezuela 2016-2022. Revisión a medio término, junio*. Caracas: Sinergia.
- Tarté, R.** (2006). *Picnic con las hormigas. Reflexiones sobre gestión del conocimiento y desarrollo (sostenible)*, Panamá: Novo Art.
- Unicef** (2015). «5 diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible». Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en: <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>.