

La igualdad en la agenda de desarrollo después de 2015

Alicia Bárcena Ibarra

A algunos meses de que concluya en 2015 el plazo fijado para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), hay optimismo con respecto al progreso y los importantes avances que América Latina y el Caribe han logrado: se ha reducido la pobreza y la pobreza extrema, alcanzado mayor cobertura y acceso a la educación, reducido en grado importante la mortalidad infantil y mejorado el suministro de agua potable y los servicios de saneamiento. Por otro lado, la región ha mostrado mayor resiliencia a los efectos externos generados por la crisis económica de 2008 y en algunos casos, gracias a la implementación de medidas contracíclicas, ha incluso alcanzado mayor estabilidad macroeconómica y ha progresado en materia de políticas sociales. También, los avances en democracia son alentadores y es posible aseverar hoy que América Latina no es la misma que al final del siglo XX, cuando se emitió la Declaración del Milenio.

La encrucijada latinoamericana

Sin embargo, el avance del subcontinente latinoamericano enfrenta restricciones externas y rasgos endógenos que plantean límites y desafíos para su

desarrollo futuro.¹ Estos límites se manifiestan visiblemente no sólo en los ODM que América Latina no logrará cumplir en 2015 —dada la baja calidad de la educación, las altas tasas de mortalidad materna, la deforestación y las emisiones de dióxido de carbono, que aumentan constantemente, por mencionar algunas—, sino también y más seriamente en la desigualdad que reina en la región.

En efecto, a pesar de que la pobreza y la indigencia se han reducido al nivel más bajo de los últimos 20 años y de que la desigualdad también ha comenzado a disminuir durante el periodo 2002-2012, América Latina aún es la región más desigual del mundo. Esta desigualdad en la región se refleja en el alto índice de Gini² (0.52 en comparación a 0.33 en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos),³ pero va mucho más allá del ingreso. Por ejemplo, en 2011, la diferencia en los logros educativos del quintil más rico era de más de siete años respecto a los logros del quintil más pobre, especialmente en Bolivia, México y Perú. El porcentaje de embarazos de madres de 15 a 19 años del quintil socioeconómico inferior es entre tres y cuatro veces mayor que el del quintil socioeconómico superior, y en Perú llega a niveles extremos, en el que es nueve veces más grande.⁴

En América Latina, la discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría, está profundamente arraigada a la estructura social latinoamericana, y las oportunidades productivas de la sociedad no son las mismas para todos, como no lo es tampoco el acceso

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, LC/G.2586 (SES.35/3), Santiago de Chile, CEPAL, 2014, en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf (fecha de consulta: 3 de octubre de 2014).

² “El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa”. Banco Mundial, “Índice de Gini”, en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> (fecha de consulta: 3 de octubre de 2014).

³ Sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas a hogares de 18 países de Latinoamérica más Haití, véase CEPAL, *op.cit.*, p. 37.

⁴ *Ibid.*, pp. 82-121.

a la protección social.⁵ Asimismo, la región continúa caracterizándose por la alta segregación en el acceso y la calidad de servicios como educación, salud, transporte, tecnologías de la información, etcétera.

Además, el hecho de que las generaciones futuras enfrentarán escenarios medioambientales más inciertos y con mayor escasez de recursos naturales evidencia en sí una desigualdad. También lo es el efecto del cambio climático, que afecta a algunos países —por lo general insulares o más pobres— de manera desproporcional. Igualdad en este tema sería solidaridad intergeneracional, expresada en la promoción de un vínculo más amable con la naturaleza, y solidaridad con los países en desarrollo por medio del respeto del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas.⁶

La igualdad y la nueva agenda de desarrollo

Tras 13 rondas de negociación entre marzo de 2013 y julio de 2014, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de la ONU propuso los 17 nuevos objetivos de la agenda de desarrollo para después de 2015 —los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).⁷ Esta propuesta busca remediar los retos pendientes de los ODM, estableciendo una agenda universal, transformadora e inclusiva de temas que habían quedado “fuera” del debate.

Uno de los temas que se integró en esa nueva propuesta es precisamente la igualdad, que se refleja de manera recurrente y transversal en varios objetivos: por ejemplo, en el ODS número 1, poner fin a la pobreza

⁵ CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile, CEPAL, 2010, p. 13, disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-ses.33-3_la_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf (fecha de consulta: 3 de octubre de 2014).

⁶ *Ibid.*, p. 39.

⁷ Asamblea General de la ONU, Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, A/68/970, 12 de agosto de 2014.

en todas sus formas en todo el mundo, se establece “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos” y “garantizar que todos los hombres y mujeres [...] tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales”, entre otras acciones.⁸ Con el ODS número 5, lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, se pretende “poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo”.⁹ En el ODS número 8, promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, se menciona “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos los hombres y mujeres [...], y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”.¹⁰ Asimismo, en el ODS número 10, reducir la desigualdad en y entre los países, se plantea el logro de la igualdad de manera multidimensional, es decir, en lo económico, social, financiero, legal, político e internacional.¹¹ La centralidad de la igualdad en el debate de los ODS subraya el reconocimiento de este valor como un elemento *sine qua non* del desarrollo sostenible en el planeta. La igualdad debe ir más allá de la equidad distributiva en términos de ingreso, capital y recursos, e incluir otros aspectos como capacidades, acceso a bienes públicos, etcétera.

La nueva agenda de desarrollo es una oportunidad para América Latina

Cuando se analiza la propuesta de los ODS, se observa que esta nueva agenda se aleja de una lógica de “asistencia” a los países en desarrollo y

⁸ *Ibid.*, p. 12.

⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

¹¹ *Ibid.*, pp. 19-20.

llama a un enfoque universal basado en derechos, que sea aplicable tanto en los países en desarrollo (países menos avanzados, pequeños países insulares, países de renta media) como en los industrializados. Erradicar la pobreza ya no es el tema central de los ODS (aunque sí un componente fundamental), sino el desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible, mediante el cual se pretende reducir las brechas entre y dentro de los países. Esto implica una agenda de desarrollo transformadora y un cambio de paradigma, con la igualdad como uno de sus ejes centrales. Este cambio de enfoque significa una oportunidad única para el continente latinoamericano: erradicar un reto tan pendiente como la desigualdad, de manera transversal, en el marco de un pacto universal (con financiamiento, tecnologías, comercio y bienes públicos globales) y con miras a un bienestar social multidimensional.

Pactos para la igualdad

En 2014, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó *Pactos para la igualdad: hacia un desarrollo sostenible*, el último eslabón de una serie de publicaciones llamadas “Trilogía de la igualdad”.¹² En este documento se proponen siete pactos cuyo objetivo es “transformar la orientación del desarrollo de la región a fin de considerar a la igualdad en el centro como principio ético”,¹³ y una meta de largo plazo en el marco de una renovada ecuación Estado-mercado-sociedad; entre ellos, un pacto fiscal para dotar de los recursos necesarios al Estado e impulsar políticas en el horizonte estratégico de la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural; un pacto social y laboral para potenciar la capacidad redistributiva del Estado en distintos ámbitos de la desigualdad, y un

¹² Véanse CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, LC/G.2524 (SES.34/3), Santiago de Chile, CEPAL, 2012, así como las ya citadas *La hora de la igualdad...* y *Pactos para la igualdad*.

¹³ CEPAL, *Pactos para la igualdad...*, p. 320.

pacto de la comunidad internacional para el desarrollo y la cooperación posterior a 2015, que aborde no sólo las carencias básicas, sino también las profundas desigualdades y asimetrías que hay entre las sociedades.¹⁴

Estos pactos son de particular relevancia en el debate de los ODS, ya que apuntan a la integración de políticas sociales, económicas y de medioambiente para garantizar un desarrollo sostenible en América Latina con una visión estratégica global y a largo plazo. También llaman a un cambio estructural profundo con diversificación productiva hacia ámbitos más intensivos en conocimiento, con creación de empleos dignos y de calidad, y con titularidad de derechos. Presentan la igualdad como un concepto más amplio que incluye la autonomía, el reconocimiento y la dignidad, y que promueve un nuevo paradigma de desarrollo. En otras palabras, llama a crecer para igualar e igualar para crecer.

Hacia el futuro que queremos

La experiencia de los ODM nos enseñó como región que aunque estos objetivos eran elementos necesarios e importantes, su cumplimiento no fue suficiente para alcanzar un desarrollo realmente sostenible. También significó una oportunidad para aprender que con los ODM se cumplieron algunas de las necesidades básicas de la población, mas no se alivió la desigualdad prevalente entre y dentro de los países de la región. Su enfoque fue sectorial y enfocado en metas nacionales y su medición —principalmente con base en promedios nacionales— escondió desigualdades regionales y subnacionales. Desafortunadamente, los avances que se lograron en la región no implicaron que todos los grupos sociales avanzaran al mismo paso.

Mientras el mundo está debatiendo la nueva agenda de desarrollo, en América Latina enfrentamos el reto colectivo de aprender de las lecciones del pasado y ponerlas en práctica. El cambio de paradigma que implica la nueva

¹⁴ Para un listado entero de los pactos, véase *idem*.

agenda de desarrollo nos pide también cambiar completamente de *modus operandi*: hay que crear sistemas de medición nuevos y repensar cómo medimos nuestro progreso. En esta nueva agenda universal, deberemos también pensar a quién se le rinden cuentas en un marco de progreso compartido y más allá de la condicionalidad. Los ODS nos piden operar de una manera responsable, transparente e inclusiva, con un enfoque de derechos e igualdad.

Definir una nueva agenda de desarrollo es una oportunidad histórica y los ODS son ya una muy buena base para el debate alrededor del mundo. Aunque los retos parezcan demasiado grandes, debemos ser ambiciosos al establecer agendas y prácticos al implementarlas. También debemos recordar que el desarrollo realmente sostenible es un desarrollo que no deja a nadie atrás. Podremos hablar de haber “cumplido” con nuestras nuevas metas de sostenibilidad en 2030 si realmente logramos un progreso y crecimiento en América Latina que nos beneficie a todos por igual.