

IBEROAMÉRICA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

El presente estudio tiene su origen en el interés mostrado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en disponer de un informe que analizase la vinculación de la Cooperación Iberoamericana con la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Tras un proceso competitivo, la SEGIB encargó la tarea a un equipo de investigación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM) dirigido por José Antonio Alonso e integrado, además, por Analilia Huitrón y Guillermo Santander. Fruto de ese encargo se elaboró el presente estudio que, atendiendo al objetivo señalado, pretende servir de estímulo para la reflexión y el debate en torno al papel de la Cooperación Iberoamericana en el marco de la Agenda 2030, a la vez que trata de señalar algunas de las principales tareas a las que esta Agenda de desarrollo convoca a la región.

© Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Paseo de Recoletos, 8
28001, Madrid

Copyright SEGIB
Junio 2017

Autores

José Antonio Alonso (Dir.)
Analilia Huitrón
Guillermo Santander

Producción:

Cyan, Proyectos editoriales, S.A.
www.cyan.es

Depósito legal:

M-32509-2017

PREÁMBULO DE LA SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA



La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es un triunfo del multilateralismo y uno de los más ambiciosos esfuerzos que haya emprendido la humanidad. Se trata de una agenda universal, comprensiva, interdependiente, que genera compromisos para todos los países del mundo y para todos los sectores de la sociedad.

Los Estados Miembros de la Conferencia Iberoamericana han dado especial prioridad en sus políticas públicas a la implementación de la Agenda 2030. Bajo el liderazgo de la Secretaría Pro Témpore de Guatemala, han acordado reorientar la Cooperación Iberoamericana al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el marco de las actividades del bienio 2017-2018 y rumbo a la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tendrá lugar en La Antigua en noviembre de 2018, bajo el lema “Una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible”.

El presente estudio pretende alimentar este proceso, aportando conocimiento y análisis que sirvan de insumo para el debate por parte de los tomadores de decisión y demás actores relevantes en la región. La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) lo pone a disposición del público, esperando realizar una contribución valiosa al cumplimiento de los objetivos y metas de la Agenda 2030, con la que nos encontramos plenamente comprometidos.

Rebeca Grynspan
Secretaria General Iberoamericana

ORIENTAR IBEROAMÉRICA HACIA LA AGENDA 2030:

Una visión desde la Secretaría General Iberoamericana

La Agenda 2030: un compromiso global

La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, con la intención de fortalecer la paz universal.

Los estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y reiteran la convicción de que no será posible alcanzar un desarrollo humano real sin un compromiso global en todas las materias que afectan al propio desarrollo. Nos encontramos en la era de la búsqueda del desarrollo sostenible integral. Por ese motivo, la Agenda 2030 plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter multidimensional e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Esta estrategia debe regir los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados se comprometen a movilizar los medios y recursos necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

Como bien refleja este Informe dirigido por el Profesor José Antonio Alonso, la Agenda 2030 es la expresión de la evolución que han vivido las políticas de desarrollo desde el comienzo en el año 2000 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta la aprobación de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS suponen un avance teórico del concepto de desarrollo global. El enfoque multidimensional de los objetivos y las metas refleja una interdependencia entre múltiples ámbitos que generan desarrollo humano.

Este nuevo paradigma de desarrollo que consolida la teoría de la interdependencia, obliga a los actores responsables de la puesta en marcha de la Agenda 2030 y de la consecución de los ODS a trabajar y diseñar mecanismos multidisciplinares para lograr resultados efectivos en términos de calidad e impacto de las políticas públicas. De esta necesidad surge la importancia de trabajar generando sinergias entre actores, sumando esfuerzos y evitando duplicidades.

En el ODS 17 los Estados reconocen que no será posible lograr los ambiciosos objetivos y metas que refleja este acuerdo global sin una Alianza Mundial revitalizada y mejorada cuyos medios de implementación se ajusten a los desafíos que implica. Por este motivo, que a su vez supone una novedad respecto a la Agenda del Milenio¹, la resolución de la Agenda 2030 hace un llamado específico a diferentes actores de desarrollo que considera imprescindibles para la definición y puesta en marcha de políticas efectivas que permitan alcanzar los ODS. De hecho, el texto recoge que: *“Los gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias.”*²

La Agenda 2030 hace a través de la resolución un llamado a la acción que obliga a todos los actores implicados a orientar sus planes de trabajo hacia el Desarrollo Sostenible. Cada institución y cada organización deben identificar a qué Objetivos de Desarrollo Sostenible contribuye y de qué manera puede ser más eficaz para impulsar las metas a las que todos estamos llamados a lograr.

¹ Resolución 55/2* de la Asamblea General “Declaración del Milenio” A/RES/55/2* (13 de septiembre de 2000), disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

² Resolución 70/1 de la Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.” Párrafo 45. A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015), disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

“ Por primera vez en la historia se ha establecido una agenda común que nos debe guiar a todos los seres humanos. La Agenda 2030 es un reto en beneficio de todos los países, es un desafío universal que nos obliga a planificar nuestra labor para sumar todos los esfuerzos hacia la consecución de los ODS.”

Ese camino es el que ya han iniciado miles de actores de desarrollo y en el que ya se han puesto en marcha la Cooperación Iberoamericana y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

La evolución de la Cooperación Iberoamericana

La I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno tuvo lugar en Guadalajara, México, en Julio de 1991. Con esta reunión arranca el compromiso de 22 países hermanos de trabajar juntos a través del diálogo político, la cooperación técnica y el impulso de la solidaridad compartida para fortalecer una Comunidad Iberoamericana que mantenga los lazos que han unido a millones de personas entre los dos continentes durante años.

Desde la I Declaración de Guadalajara³ que firman los Jefes de Estado y de Gobierno, se hace un especial hincapié en los retos y desafíos que nos unen a los Iberoamericanos en ámbitos que afectan al desarrollo económico, social y medioambiental. A lo largo de los casi 50 párrafos que componen esta declaración inicial se puede observar el compromiso con el desarrollo sostenible con el que ya nace la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Cinco años después, en Argentina, se celebra la V Cumbre Iberoamericana de Bariloche⁴. Los países iberoamericanos constituyen formalmente la estructura del sistema de cooperación que guiará las acciones mandatadas por los Jefes de Estado y de Gobierno. A través de la Declaración de Bariloche se aprueba el llamado Convenio de Bariloche que fija los criterios técnicos que deben marcar la Cooperación Iberoamericana. En este mismo Convenio se aprueban los primeros Programas de Cooperación Iberoamericana en ámbitos de especial interés como la Educación y la Cultura.

Con el objetivo de dar un “*seguimiento permanente, un mayor control y una mejor coordinación de la cooperación entre nuestros países, fortaleciéndose así los nexos entre los Responsables de Cooperación Iberoamericana y perfeccionándose los mecanismos para el inicio y desarrollo de los proyectos y la búsqueda de las soluciones financieras que estos requieran*” los países aprueban en la Declaración de la Habana⁵ en noviembre de 1999 la puesta en marcha de la Secretaría para la Cooperación (SECIB) como organismo internacional con sede en Madrid, España. Será en 2004, tras la XIII Cumbre de Santa Cruz de la Sierra y antes de la XIV Cumbre de San José, cuando los países iberoamericanos acuerdan transformar la SECIB en la actual Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) que además de servir de apoyo técnico a la Cooperación Iberoamericana será el Organismo(s) Internacional encargado de dotar de institucionalidad a la Conferencia Iberoamericana.



Sede Central de la Secretaría General Iberoamericana en Madrid, España.

El desarrollo global y la cooperación internacional han ido viviendo una evolución técnica y conceptual entre la Declaración del Milenio de 2000 y la aprobación de la Agenda 2030 que ha fortalecido el sector del desarrollo en términos de eficacia, de calidad y de planificación

³ Declaración de Guadalajara. I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. México, 19 de julio de 1991. Disponible en: <http://segib.org/wp-content/uploads/Primera-Cumbre-Iberoamericana-de-Jefes-de-Estado-y-de-Gobierno.pdf>

⁴ Declaración de Bariloche. V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Argentina, 17 de octubre de 1995. Disponible en: http://segib.org/wp-content/uploads/DECLARACION_BARILOCHE.pdf

⁵ Declaración de la Habana. IX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Cuba, 16 de noviembre de 1999. Disponible en: <http://segib.org/wp-content/uploads/DeclaraciondeLahabana.pdf>

estratégica. Esa misma evolución fue impregnando la cooperación iberoamericana donde se puede observar, a partir de la Declaración de Cádiz en 2012⁶ bajo el lema “Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz” y de una forma más concreta en la Declaración de Panamá de 2013⁷, como los países iberoamericanos deciden “*apoyar el proceso de renovación de la cooperación iberoamericana con el fin de enfocarla hacia acciones prioritarias que permitan una mayor articulación de las políticas públicas nacionales, potenciarla en todos sus niveles para impulsar nuevas sinergias de integración regional y consolidar los avances logrados en la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular*”.⁸

Con este objetivo, en la misma XXIII Cumbre Iberoamericana de Panamá los Jefes de Estado y de Gobierno aprueban el documento “*Lineamientos para la renovación de la Cooperación Iberoamericana*”⁹ que contiene los objetivos de la renovación que se pretende para fortalecer todo el sistema de cooperación y que persiguen:

- Racionalizar y alinear la cooperación iberoamericana a las estrategias de desarrollo nacional, las prioridades y los retos de la región.
- Añadir valor a las políticas de desarrollo nacional.
- Estructurarla en base a áreas prioritarias.
- Aportar a la generación de capacidades y al intercambio de buenas prácticas.
- Realizar una planificación de actividades, focalización y orientación a resultados.
- Vincularla con otros espacios regionales existentes y con los otros actores de la Cooperación Internacional.
- Consolidar la Cooperación Iberoamericana como un modelo propio.

Este documento marca el inicio del proceso de renovación que se consolida en la XXIV Cumbre Iberoamericana de Veracruz, México, en 2014 donde los

Jefes de Estado y de Gobierno aprueban un Programa de Acción¹⁰ que articula los pasos concretos que se deben dar en términos de planificación, seguimiento y evaluación así como la priorización de los sectores a los que debe vincularse la cooperación. De esta manera, se insta a la Secretaría General Iberoamericana a desarrollar la Hoja de Ruta acordada para la elaboración de un plan de acción cuatrienal y la elaboración de un primer programa operativo anual que lo inicie. Es en esta misma Cumbre de Veracruz donde se aprueba el documento “Áreas prioritaria de la Cooperación Iberoamericana” donde se prioriza la Cultura, el Conocimiento y la Cohesión Social como los espacios de acción iberoamericanos, sin detrimento de poder abordar otros campos si así lo establecen los Jefes de Estado y de Gobierno.

Los 22 países iberoamericanos con el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana pusieron en marcha a lo largo del año 2015 la hoja de ruta para definir los objetivos estratégicos, las líneas de acción, las metas y los indicadores de lo que consiguió aprobarse a finales de 2015 como el I Plan Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2015-2018¹¹ (PACCI 2015-2018) y el primer Plan Operativo Anual 2016 (POA-PACCI 2016).

Una Cooperación Iberoamericana que mira a la Agenda 2030

El primer instrumento de planificación compartida entre los 22 países, el PACCI 2015-2018, se aprueba en la reunión de Cancilleres Iberoamericanos en Cartagena de Indias, Colombia, unas semanas después de la aprobación en la Asamblea General de Naciones Unidas de la Agenda 2030. El I PACCI constituye una herramienta que recoge todo el espíritu de la Cooperación Iberoamericana para el impulso del desarrollo humano en las distintas áreas específicas en las que trabaja, pero debido al escaso tiempo de puesta en marcha de la Agenda 2030, el I PACCI no contiene

⁶ Declaración de Cádiz. XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. España, 17 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://segib.org/wp-content/uploads/DCLXXIICUMIB-ESP.pdf>

⁷ Declaración de Panamá. XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Panamá, 19 de octubre de 2013. Disponible en: <http://segib.org/wp-content/uploads/DECLARACIONC3%93N%20DE%20PANAMAC3%81-XXIII-E.pdf>

⁸ Ídem. Párrafo 4.

⁹ Lineamientos para la renovación de la Cooperación Iberoamericana. XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Panamá, 19 de octubre de 2013. Disponible en: <http://segib.org/wp-content/uploads/LINEAMIENTOS-XXIII-E.pdf>

¹⁰ Programa de Acción de Veracruz. XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. México, 9 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://segib.org/wp-content/uploads/2.%20Programa%20de%20Acci%C3%B3n%20Veracruz-E.pdf>

¹¹ I Plan Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2015-2018. Cartagena de Indias, Diciembre de 2015. Disponible en: <http://issuu.com/segibpdf/docs/maqueta-pacci-2015-2018-trilingue-w?e=18375375/30146893>

la lógica de Objetivos de Desarrollo Sostenible que ahora están implementando todas las instituciones.

Por este motivo y para dar respuesta al llamado de Naciones Unidas de trabajar juntos hacia los mismos objetivos, los Responsables de Cooperación de los 22 países acuerdan en el POA-PACCI 2016 instar a la SEGIB a iniciar un estudio que analice de qué manera la Cooperación Iberoamericana puede contribuir al impulso de la Agenda 2030 y de los ODS para poder adaptar y orientar los instrumentos y las líneas de acción a esta contribución global.

La Secretaría para la Cooperación de SEGIB, bajo la dirección del Embajador Salvador Arriola, diseñó los términos de referencia de la licitación pública para la elaboración del informe técnico que sirviera como documento de referencia para analizar la contribución que la Cooperación Iberoamericana puede realizar a la Agenda 2030. Tras analizar las propuestas presentadas por varias universidades, consultoras y centros de pensamiento de toda Iberoamérica, se encargó la elaboración de este Informe al Catedrático José Antonio Alonso y su equipo de la Universidad Complutense de Madrid. Este informe quiere servir de documento de referencia para todo el camino que inicia la Cooperación Iberoamericana en su orientación hacia la Agenda 2030.

La próxima XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se celebrará en La Antigua, Guatemala, en noviembre de 2018. Bajo el lema “Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible” los países iberoamericanos deberán analizar y decidir el rumbo de la Cooperación Iberoamericana para los próximos años. Además de otros documentos técnicos para fortalecer la cooperación, los países deberán aprobar en esta XXVI Cumbre de La Antigua el II Plan Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2019-2022.

La Secretaría Pro Tempore del Gobierno de Guatemala, que lidera la acción de la conferencia hasta la celebración de la Cumbre en su país, presentó en julio de 2017 en Madrid un ambicioso plan de trabajo para orientar la recogida de insumos de cara a su próxima XXVI Cumbre que como se contempla en el lema abordará los distintos aspectos del desarrollo sostenible.



Como explicamos desde la Secretaría General Iberoamericana, las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la Conferencia son el final de un proceso donde intervienen, como pueden ver en la imagen, decenas de actores iberoamericanos que contribuyen al debate, el análisis y la búsqueda de propuestas que en último término analizan y deciden aprobar o no los Jefes de Estado y de Gobierno a través de las Declaraciones, los Programas de Acción y otras posibles resoluciones.

En el camino hacia la próxima XXVI Cumbre Iberoamericana de La Antigua, convergen dos prioridades que marcarán los trabajos hacia noviembre de 2018 en los que se van involucrando todos los actores de la Conferencia Iberoamericana. Por un lado y como transmitió la Secretaría Pro Tempore de Guatemala, el camino a la XXVI Cumbre debe recoger insumos para formular las propuestas que se aprueben sobre la temática del desarrollo sostenible, por otro lado, como Organismo Internacional y mecanismo de cooperación al desarrollo, la SEGIB y la Conferencia Iberoamericana deben orientar su acción a la lógica de la Agenda 2030 y los ODS a la que se están orientando todos los actores de desarrollo. Esta convergencia entre ambas prioridades para el camino hacia la próxima XXVI Cumbre hacen que este documento de trabajo sea aún más relevante y sirva como primera contribución a un proceso que deberá finalizar con la aprobación de un II PACCI 2019-2022 con un enfoque de Desarrollo Sostenible y una Conferencia Iberoamericana que tenga identificada su contribución y valor añadido a la Agenda 2030 y los ODS en el ámbito iberoamericano.

La Conferencia Iberoamericana quiere contar con otros actores del ámbito iberoamericano que están iniciando procesos similares en sus campos de actuación.

Los Gobiernos nacionales, regionales y locales, las universidades, el sector privado y otros organismos e instituciones de desarrollo están invitados a formular todas las propuestas que contribuyan a fortalecer este ejercicio de adaptación de la Conferencia Iberoamericana.

Con el decidido liderazgo de la Secretaría Pro Témprore de Guatemala y junto al resto de países iberoamericanos, se van a celebrar más de 10 reuniones técnicas, 5 foros sectoriales y 11 reuniones sectoriales de Ministros Iberoamericanos antes de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno. Toda esta acción mantendrá una orientación hacia el desarrollo sostenible para que la próxima XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de La Antigua, Guatemala, de noviembre de 2018 refleje el compromiso de la Conferencia Iberoamericana con la Agenda 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por ese motivo y para profundizar en qué oportunidades y valor añadido genera la Conferencia Iberoamericana en el impulso de Alianzas Estratégicas para alcanzar el Desarrollo Sostenible, a lo largo del 2018 se analizarán desde este enfoque los diversos ámbitos en los que se trabaja en el ámbito Iberoamericano con los actores clave de la Agenda 2030:

- **Reuniones de Responsables de Cooperación y Coordinadores Nacionales de la Conferencia Iberoamericana:** Debemos compartir el análisis sobre los nuevos desafíos que plantea el desarrollo global y el futuro de la cooperación internacional. Los retos a los que se enfrentan los llamados Países de Renta Media así como las oportunidades para innovar modalidades de cooperación entre actores globales que permite la Agenda 2030, deben formar parte del análisis estratégico que países hagan sobre el futuro de la Cooperación Iberoamericana.
- **Reuniones Ministeriales:** Impulsar el debate sobre el Desarrollo Sostenible dentro del ámbito de actuación concreto y solicitar la aprobación de un párrafo al respecto, para elevar a la XXVI Cumbre. Así mismo se contará con un registro de las reuniones Ministeriales Sectoriales que se han realizado informando a los CN y RC para el seguimiento correspondiente.

- **Sector Privado:** Analizar conjuntamente el futuro de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo Sostenible y la Cooperación Iberoamericana, así como la aportación de la innovación tecnológica para el Desarrollo. Identificar nuevos movimientos que generan economía inclusiva y aportan al desarrollo sostenible como es el caso del llamado Cuarto Sector.
- **Parlamentos:** Reflexión sobre el papel que juegan los Parlamentos Nacionales en la implementación de la Agenda 2030 y en el impulso de la Cooperación Iberoamericana.
- **Universidades:** Analizar, junto a las Universidades Iberoamericanas, el rol fundamental que la academia debe tener en el impulso y consecución de la Agenda 2030 así como en la participación activa en la Cooperación Iberoamericana.
- **Sociedad Civil:** Impulsar la participación de la ciudadanía iberoamericana en el impulso del Desarrollo Sostenible y la Cooperación Iberoamericana.
- **Administraciones Regionales y Locales:** Articular y apoyar los esfuerzos que están realizando instituciones iberoamericanas para generar conocimiento y coordinación sobre el enfoque territorial de la Agenda 2030 y la Cooperación Iberoamericana.

La Agenda 2030 es un reto en beneficio de todos los países, es un desafío universal que nos obliga a planificar nuestra labor para sumar todos los esfuerzos hacia la consecución de los ODS. Ese camino es el ya han iniciado miles de actores de desarrollo y en el que ya se ha puesto en marcha la Conferencia Iberoamericana para recoger insumos de cara a la próxima XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de La Antigua en 2018 bajo el lema: "Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible".

Ignacio Uriarte Ayala

Director de Planificación, Coordinación, Seguimiento y Evaluación de la Secretaría General Iberoamericana.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN AL INFORME	15
2. LA NUEVA AGENDA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	17
2.1. Los ODS: principales elementos de cambio.	18
2.2. Los ODS: principales desafíos e implicaciones para el sistema internacional de cooperación.	20
3. LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA ANTE LA AGENDA 2030	23
3.1. De los ODM a los ODS.	24
3.2. Los problemas de desarrollo en los países llamados de renta media.	25
3.3. La Agenda 2030 y los países llamados de renta media.	27
3.4. El nuevo perímetro de la cooperación para el desarrollo.	28
3.5. Los países llamados de renta media y la graduación de la ayuda.	31
3.6. Cambios en el sistema internacional y nuevas demandas de gobernanza: el rol de la comunidad iberoamericana ante la nueva agenda de desarrollo.	33
4. IBEROAMÉRICA Y LOS INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LOS ODS: UN DIAGNÓSTICO TENTATIVO	39
4.1. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	41
4.2. Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	43
4.3. Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos y todas en todas las edades.	44
4.4. Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos y todas.	47
4.5. Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	49
4.6. Objetivo 6: Asegurar una gestión adecuada y sostenible del agua y del saneamiento para todos y todas.	51
4.7. Objetivo 7: Asegurar el acceso en condiciones de coste, fiabilidad y sostenibilidad a energía moderna para todos y todas.	52
4.8. Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, pleno empleo y trabajo decente para todos y todas.	53
4.9. Objetivo 9: Construir infraestructura resiliente, promover una industrialización incluyente y sostenible y promover la innovación.	56
4.10. Objetivo 10: Reducir la desigualdad dentro y entre los países.	58
4.11. Objetivo 11: Hacer las ciudades y los asentamientos humanos incluyentes, seguros, resilientes y sostenibles.	59
4.12. Objetivo 12: Asegurar unos patrones de consumo y de producción sostenibles.	60
4.13. Objetivo 13: Tomar acción urgente acción para combatir el cambio climático.	61
4.14. Objetivo 14: Conservar y hacer un uso sostenible para el desarrollo sostenible de los océanos, mares y recursos marinos.	61
4.15. Objetivo 15: Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, la gestión sostenible de los bosques, el combate a la desertificación y paralizar y revertir la degradación de la tierra y la pérdida de biodiversidad.	62

4.16. Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, proveer el acceso a la justicia para todos y todas y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.	63
4.17. Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalización de la Asociación Global por el Desarrollo Sostenible.	65
4.18. Balance general: los ODS en Iberoamérica.	69
5. LOS ODS EN IBEROAMÉRICA: PERCEPCIONES DE LOS ACTORES EN TORNO A LA AGENDA	77
5.1. Conocimiento, percepción y valoración de la agenda.	78
5.2. La incorporación de la agenda a los marcos de trabajo.	79
5.3. Actores, modalidades e instrumentos de trabajo.	80
6. IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN IBEROAMÉRICA	85
6.1. Adopción y adaptación de la Agenda 2030.	86
6.2. Implementación de la Agenda 2030.	97
6.3. Monitoreo y rendición de cuentas.	100
6.4. Evaluación de la Agenda 2030.	102
7. CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS DE TRABAJO	105
ANEXO 1. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS	113
ANEXO 2. CUESTIONARIO REALIZADO	114
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120

Índice de figuras

Figura 1. Los ODS en Iberoamérica: un diagnóstico tentativo.	75
Figura 2. Percepción cruzada sobre la fluidez e intensidad de las relaciones de trabajo.	82
Figura 3. El papel amplio y continuo de la cooperación iberoamericana en la agenda de desarrollo sostenible.	109

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución de la distribución Norte-Sur de la producción, el comercio y la inversión mundiales, 1990-2013 (% sobre el total mundial).	34
Gráfico 1.1. Tasa de incidencia de la pobreza (% población con menos de 1,90 dólares/día).	41
Gráfico 1.2. Tasa de incidencia de la pobreza (% población con menos de 3,10 dólares/día).	42
Gráfico 1.3. Tasa de incidencia de la pobreza (% de población por debajo de la línea de la pobreza nacional).	42
Gráfico 1.4. Cobertura social por accidente de trabajo, 2012 (% población activa).	42
Gráfico 1.5. Cobertura social de la vejez (% personas en edad de jubilación que reciben una pensión).	42
Gráfico 2.1. Prevalencia de la desnutrición, 2015 (% población).	43
Gráfico 2.2. Prevalencia de la inseguridad alimentaria, 2014 (% población).	43
Gráfico 2.3. Prevalencia del retraso del crecimiento (% niños/as).	43
Gráfico 2.4. Prevalencia de la malnutrición (% niños/as con emaciación moderada y grave).	44
Gráfico 2.5. Prevalencia de la malnutrición (% niños/as con sobrepeso moderado y grave).	44
Gráfico 3.1. Partos asistidos por personal sanitario especializado, 2014 (% de partos totales).	44
Gráfico 3.2. Tasa de mortalidad infantil, 2015 (menores de 5 años fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos).	45
Gráfico 3.3. Tasa de mortalidad neonatal, 2015 (neonatos fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos).	45
Gráfico 3.4. Incidencia de la tuberculosis, 2014 (cada 100.000 personas).	45
Gráfico 3.5. Consumo de alcohol, 2008-2010 (litros per cápita en un año).	46
Gráfico 3.6. Mortalidad por accidentes de tráfico en carretera, 2013 (por cada 100.000 habitantes).	46
Gráfico 3.7. Uso de anticonceptivos modernos, 2015 (uso de anticonceptivos modernos/demanda de planificación familiar).	46
Gráfico 3.8. Tasa de natalidad entre adolescentes, 2014 (nacimientos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años de edad).	47
Gráfico 3.9. Densidad de médicos (por cada 1.000 habitantes).	47
Gráfico 3.10. Densidad de enfermeros/as y personal de partería (por cada 1.000 habitantes).	47
Gráfico 4.1. Tasa bruta de escolarización en educación primaria.	48
Gráfico 4.2. Tasa bruta de escolarización en educación secundaria.	48
Gráfico 4.3. Tasa de participación en el aprendizaje organizado (% de niños/as).	48
Gráfico 4.4. Índice de Paridad de Género en educación primaria.	48
Gráfico 4.5. Índice de Paridad de Género en educación secundaria.	49
Gráfico 5.1. Índice de desigualdad de género, 2014.	49
Gráfico 5.2. Proporción de mujeres casadas antes de los 15 años, 2008-2014 (% mujeres entre 20 y 24 años).	50

Gráfico 5.3. Proporción de mujeres casadas antes de los 18 años, 2008-2014 (%mujeres entre 20 y 24 años).	50
Gráfico 5.4. Tiempo dedicado a tareas domésticas y cuidados no remunerados (diferencia entre mujeres y hombres, en horas).	50
Gráfico 5.5. Proporción de mujeres en puestos directivos (% empresas con mujeres como altas directivas)	50
Gráfico 6. 1. Acceso al agua (% población con acceso a agua potable).	51
Gráfico 6.1. Acceso al agua, 2015 (% población con acceso a agua potable)	51
Gráfico 6.2. Acceso a fuentes de saneamiento (% población).	51
Gráfico 6.3. Nivel de estrés hídrico (%de utilización de agua dulce sobre el total de recursos hídricos renovables).	52
Gráfico 7.1. Acceso a la electricidad, 2012 (%población).	52
Gráfico 7.2. Dependencia de los combustibles limpios, 2012 (% población con dependencia de los combustibles limpios).	52
Gráfico 7.3. Peso de las energías renovables en el consumo total de energía, 2012 (%energía total).	53
Gráfico 7.4. Intensidad energética, 2012.	53
Gráfico 8.1. Tasa anual de crecimiento del PIB per cápita, promedio 2011-2015 (%).	54
Gráfico 8.2. Tasa anual de crecimiento del PIB por persona empleada, promedio 2009-2013 (%).	54
Gráfico 8.3. Tasa de desempleo, (% población con más de 15 años).	54
Gráfico 8.4. Jóvenes sin educación, formación o empleo (% de la población entre 15-24 años).	55
Gráfico 8.5. Presencia del trabajo infantil, 2009-2015 (% de la población entre 5-17 años).	55
Gráfico 8.6. Cumplimiento de los Derechos Laborales, 2012.	55
Gráfico 8.7. Número de sucursales bancarias, 2014 (por cada 100.000 adultos).	56
Gráfico 8.8. Número de cajeros automáticos, 2014 (por cada 100.000 adultos).	56
Gráfico 8.9. Proporción de adultos con una cuenta bancaria, 2014 (% de la población con más de 15 años).	56
Gráfico 9.1. Peso del sector manufacturero, 2015 (% PIB).	57
Gráfico 9.2. Peso del empleo manufacturero (% sobre empleo total).	57
Gráfico 9.3. Emisiones de dióxido de carbono, 2013 (emisiones CO2 sobre el PIB).	57
Gráfico 9.4. Gasto en investigación y desarrollo (% PIB).	57
Gráfico 9.5. Presencia de investigadores/as a tiempo completo (por cada millón de habitantes).	58
Gráfico 9.6. Población cubierta por una red móvil (% población total).	58
Gráfico 10.1. Nivel de desigualdad, 2011 (índice de Gini).	58
Gráfico 10.2. Crecimiento de la capacidad de consumo per cápita, 2007-2012.	59
Gráfico 10.3. Crecimiento diferencial del 40% más pobre respecto al total de la población, 2007-2012.	59
Gráfico 11.1. Tasa de urbanización, 2015 (% población total).	59
Gráfico 11.2. Población que vive en viviendas inadecuadas (% sobre población urbana).	60
Gráfico 12.1. Participación en los acuerdos multilaterales ambientales, 2016 (nº de acuerdos seleccionados firmados).	61
Gráfico 13.1. Emisiones de dióxido de carbono, 2013 (toneladas métricas per cápita).	61
Gráfico 13.2. Disposición de estrategias de reducción de los desastres nacionales y locales, 2016 (acorde a un índice compuesto por 5 indicadores).	61
Gráfico 14.1. Áreas marinas protegidas, 2014 (% sobre el total de aguas territoriales).	62
Gráfico 14.2. Superficie terrestre y marina protegida, 2014 (% de superficie total).	62
Gráfico 15.1. Superficie forestal, 2015 (% sobre superficie total).	63
Gráfico 15.2. Especies amenazadas, 2015 (nº especies).	63
Gráfico 16.1. Gobernanza y calidad institucional, 2016.	64
Gráfico 16.2. Número de víctimas por homicidio (por cada 100.000 habitantes).	64

Gráfico 16.3. Personas detenidas sin sentencia, 2012-2014 (% de la población reclusa total).	64
Gráfico 16.4. Incidencia del soborno, 2010 (% empresas que recibieron pagos de al menos un soborno).	65
Gráfico 16.5. Incidencia del soborno, 2010 (% empresas que “esperan dar regalos a funcionarios públicos para hacer las cosas”).	65
Gráfico 16.6. Nacimientos registrados (% de niños menores de 5 años).	65
Gráfico 17.1. Ingresos públicos (% PIB).	66
Gráfico 17.2. Entrada de Inversión Extranjera Directa (% PIB).	67
Gráfico 17.3. AOD neta recibida (% del ingreso nacional bruto).	67
Gráfico 17.4. Volumen de las remesas (% PIB).	67
Gráfico 17.5. Servicio de la deuda (% sobre las exportaciones de bienes y servicios).	67
Gráfico 17.6. Servicio de la deuda pública, 2014 (% sobre las exportaciones de bienes y servicios).	67
Gráfico 17.7. Personas abonadas a internet con banda ancha fija (por cada 100 habitantes).	68
Gráfico 17.8. Tasa arancelaria (% promedio ponderado de todos los productos).	68
Gráfico 17.9. Exportaciones de productos de alta tecnología (% sobre exportaciones de productos manufacturados).	68
Gráfico 17.10. Concentración de las exportaciones, 2014 (índice de diversificación).	68
Gráfico 17.11. Participación en el comercio mundial, 2015 (% exportaciones mundiales).	68
Gráfico 17.12. Cobertura del sistema del registro civil en relación a las defunciones (% población).	69
Gráfico 18. Situación de los objetivos relativos a la gobernanza y la construcción de sociedades pacíficas (promedio normalizado de los indicadores utilizados).	74
Gráfico 19. Percepción sobre el grado de adecuación de los ODS a la realidad del país.	78
Gráfico 20. Percepción sobre los objetivos prioritarios para la región (% de personas que lo sitúa entre los cinco de mayor relevancia para su país).	79
Gráfico 21. Percepción sobre la existencia de capacidades estadísticas para dar seguimiento a los ODS.	79
Gráfico 22. Percepción sobre el grado de incorporación de los ODS a los compromisos políticos de su gobierno.	80
Gráfico 23. Percepción sobre las principales limitaciones a las que se enfrentan los actores (% de personas que contestó que le limita bastante o mucho).	81
Gráfico 24. Percepción sobre los canales y mecanismos de comunicación con las entidades públicas.	82
Gráfico 25. Percepción sobre la relevancia de los diversas modalidades e instrumentos (% de personas que lo sitúa entre los dos de mayor relevancia).	83

Índice de recuadros

Recuadro 1. Programas, Iniciativas y Proyectos Iberoamericanos.	37
Recuadro 2. Situación de los objetivos relativos a logros sociales (promedio normalizado de los indicadores utilizados).	70
Recuadro 3. Situación de los objetivos relativos a la reducción de las desigualdades (promedio normalizado de los indicadores utilizados).	71

Recuadro 4. Situación de los objetivos relativos al crecimiento y la prosperidad (promedio normalizado de los indicadores utilizados).	72
Recuadro 5. Situación de los objetivos relativos a la sostenibilidad medioambiental (promedio normalizado de los indicadores utilizados).	73
Recuadro 6. Iberoamérica y el SDG Index.	76
Recuadro 7. Argentina y la incorporación de los ODS a los marcos de trabajo nacionales.	87
Recuadro 8. México y la mejora de los sistemas de información y de las capacidades estadísticas.	90
Recuadro 9. Chile y la coordinación interinstitucional e intersectorial.	92
Recuadro 10. Colombia y el enfoque territorial en la implementación de los ODS.	94
Recuadro 11. República Dominicana y la búsqueda de una implementación inclusiva.	95
Recuadro 12. Costa Rica, primer país en suscribir un Pacto Nacional por los ODS.	96
Recuadro 13. Nicaragua y el trabajo parlamentario para la consecución de los ODS.	102

Índice de tablas

Tabla 1. Guía para la elaboración de una matriz estratégica de la Cooperación Iberoamericana ante la agenda de los ODS.	112
--	-----



1

INTRODUCCIÓN AL INFORME

El presente estudio tiene su origen en el interés mostrado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en disponer de un informe que analizase la vinculación de la Cooperación Iberoamericana con la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para ello, tras un proceso competitivo, la SEGIB encargó la tarea a un equipo de investigación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM) dirigido por José Antonio Alonso e integrado, además, por Analilia Huitrón y Guillermo Santander. Fruto de ese encargo se elaboró el presente estudio que, atendiendo al objetivo señalado, pretende servir de estímulo para la reflexión y el debate en torno al papel de la Cooperación Iberoamericana en el marco de la Agenda 2030, a la vez que trata de señalar algunas de las principales tareas a las que esta Agenda de desarrollo convoca a la región.

Con ese fin, el estudio se estructura en siete capítulos. Tras esta introducción, el segundo capítulo analiza los principales elementos de novedad que incorpora la agenda de los ODS y los desafíos que comporta para el sistema internacional de cooperación. El tercer capítulo centra el análisis en los vínculos e implicaciones que esta agenda presenta para la realidad iberoamericana, atendiendo de manera especial a su conexión con los desafíos presentes en los países de renta media.

Por su parte, los dos capítulos siguientes suponen un esfuerzo por acumular evidencia empírica en torno a los ODS en Iberoamérica. Así, el cuarto capítulo realiza una aproximación empírica a la situación en la que los diversos países iberoamericanos se encuentran en relación con cada uno de los 17 objetivos que componen la nueva agenda. Un ejercicio que, como se advierte más detalladamente en la introducción de ese capítulo, debe tomarse con las cautelas oportunas que necesariamente se derivan de las limitaciones metodológicas y estadísticas existentes. Mientras, el quinto capítulo se dedica a analizar la percepción de los distintos actores presentes en la región en relación a la agenda de los ODS. Una tarea que se fundamentó en la realización de un intenso trabajo de campo, que incluyó una encuesta con 179 respuestas tanto de entidades públicas de cooperación, como de organizaciones de la sociedad civil, empresas y universidades y centros

de estudios de la región. Para complementar este capítulo, se realizaron entrevistas en profundidad a más de una veintena de personas conocedoras de la región, al objeto de disponer de elementos valorativos adicionales para el análisis.

A continuación, el sexto capítulo aborda los retos y tareas que los países iberoamericanos habrán de enfrentar a la hora de trasladar los contenidos de los ODS a sus marcos nacionales y a lo largo del proceso de implementación de la agenda. Y, por último, el séptimo capítulo recoge un conjunto de reflexiones a modo de conclusiones finales, a la vez que plantea una serie de recomendaciones que parecen derivarse para el trabajo de la Cooperación Iberoamericana en el contexto de la agenda de los ODS.

Sin duda, el estudio está en deuda con un conjunto de personas e instituciones cuya participación resultó crucial y a las que los autores quieren dedicar un especial agradecimiento. Es el caso, en primer lugar, de Shirley Ospina y de Daniel Saphiere, cuya colaboración en las tareas de recopilación y sistematización de la información estadística resultó fundamental para la elaboración del cuarto capítulo. En segundo lugar, el agradecimiento ha de ir dirigido a todas las personas que participaron en la encuesta señalada y, de manera especial, a las 24 personas (recogidas en el anexo I) a las que se le realizaron entrevistas personales en profundidad, que permitieron extraer juicios y aportaciones que, sin duda, enriquecieron el conjunto del estudio. En el caso específico de Javier Surasky, además, hay que agradecer su participación en la revisión y mejora de los textos. Por último, el agradecimiento es extensivo a los interlocutores por parte de la SEGIB, Salvador Arriola e Ignacio Uriarte, que sirvieron de constante apoyo y estímulo a la investigación realizada.



2

LA NUEVA AGENDA
DE LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE

2.1. Los ODS: principales elementos de cambio

La promoción del desarrollo se enfrenta a nuevos desafíos ligados a los procesos de cambio y transformación experimentados a escala internacional. La aceleración y profundización de la dinámica de globalización, con las interdependencias de todo tipo que comporta, ha conformado un mundo más integrado, interconectado y complejo en el que, a la vez, se observan cambios y reequilibrios en la naturaleza y distribución del poder entre los diversos y, en algunos casos, nuevos actores que en él confluyen (Banco Mundial, 2011; PNUD, 2013).

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo no resulta ajeno a estos cambios, muchos de los cuales han afectado a los contornos, lógicas y objetivos bajo los que opera. Cuestiones como la elevada complejidad a través de la que discurren los procesos de desarrollo –en muchas ocasiones, además, estrechamente ligados a dinámicas transnacionales–; la creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo –con los países ocupando escalas diversas de renta per cápita–; la ampliación del espacio de los bienes públicos internacionales; o los cambios experimentados en la geografía de la pobreza –con una rápida y creciente concentración en áreas urbanas y en países de renta media–, presentan una clara conexión con los cambios señalados más arriba, a la vez que reclaman una revisión y adaptación del sistema internacional de cooperación a este nuevo contexto (Alonso 2012 y 2013; Alonso et al., 2014; Chaturvedi, 2012; Herbert, 2012; Kanbur y Sumner, 2012; Sanahuja, 2013 y 2014; Zimmermann y Smith, 2011).

La Agenda 2030 de desarrollo sostenible, constituye un claro intento de la comunidad internacional para dar respuesta a estas transformaciones y a los nuevos retos que plantea el trabajo por la promoción del desarrollo a escala global en las siguientes décadas. Dentro de los diversos cambios y novedades que ha traído consigo la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cabe aludir aquí a cinco que parecen adquirir una especial relevancia.

En primer lugar, esta Agenda es el resultado de un amplio proceso de diálogo y consulta articulado a

escala internacional, en el que a lo largo de más de dos años, y bajo el auspicio de Naciones Unidas, participaron tanto los diversos gobiernos y organismos públicos de carácter estatal –particularmente a través del denominado Open Working Group on Sustainable Development Goals–, como un elevado número de instituciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Más allá de las dificultades que un proceso de esta naturaleza comporta, el esfuerzo de diálogo y participación realizado para definir los ODS está en la base de los mayores niveles de representatividad y legitimidad que acompañan a esta Agenda. Además de servir para conformar un razonable consenso en el marco de la comunidad internacional, el amplio proceso de participación a través del que transcurrió la definición de los ODS refuerza la apropiación de esta Agenda por parte de los diversos actores y, con ello, los niveles de compromiso que hacia ella cabe esperar.

En segundo lugar, cabe aludir a la centralidad otorgada a cuestiones cruciales del desarrollo que no habían ocupado suficiente atención en agendas precedentes. Este es el caso de todo lo relativo al crecimiento económico y la transformación productiva o a la gobernanza y la conformación de sociedades pacíficas. Pero también es sin duda el caso de lo relacionado con el medio ambiente y con la inclusión social: la concepción en la que descansan los ODS entiende que el verdadero progreso solo es posible en sintonía con el entorno natural que acoge la vida humana, a la vez que no es compatible con las distintas formas de exclusión social, lo que obliga a transitar hacia modelos de desarrollo medioambientalmente sostenibles y socialmente inclusivos. Un hecho que afecta a cuestiones profundas sobre las que discurren las sociedades modernas, tales como las pautas de producción y consumo vigentes o las desigualdades –tanto verticales como horizontales– que afectan a un elevado número de personas y a diversos grupos o colectivos (Santander, 2017).

Esta ampliación de la Agenda ha dilatado los espacios de coincidencia entre países en los problemas y desafíos a los que deben hacer frente. La inseguridad, el deterioro ambiental, el desempleo juvenil, el descrédito de las instituciones, las presiones migratorias

desordenadas o la mejora de los procesos formativos de las personas, por solo citar algunos, son problemas que afectan, con intensidades diversas, tanto a los países desarrollados como en desarrollo. Todos ellos están obligados a considerar esa constelación de desafíos compartidos si quieren construir estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles.

De entre estos problemas, los de carácter ambiental son, acaso, los más desafiantes, porque obligan a la búsqueda de nuevos modos de organización social y a nuevos patrones de producción y consumo. Se erige así un concepto de convergencia distinto al que solía prevalecer en el pasado: ya no se trata de que los países en desarrollo se aproximen a los modelos de los países desarrollados como suponía la teoría del desarrollo en sus orígenes, sino que ambos grupos de países transiten hacia un nuevo modelo de desarrollo, incluyente y sostenible, que solo muy parcialmente conocemos. Un reto que, sin duda, convoca a los países a articular respuestas innovadoras y creativas (Alonso, 2015a).

En tercer lugar, se trata de una Agenda marcadamente amplia y comprehensiva, en la medida en que incorpora 17 objetivos y 169 metas, frente a los 8 objetivos y 21 metas a las que atendían los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vigentes hasta 2015. Esta mayor amplitud y ambición de la agenda se relaciona en parte con la lógica agregativa que suele derivarse de este tipo de negociaciones internacionales, especialmente si se tiene en cuenta la envergadura y nivel de participación que caracterizó a este proceso.

“ Los ODS componen una agenda multidimensional, universal y ambiciosa, tanto por sus propósitos como por las transformaciones que reclama ”

No obstante, el carácter amplio y comprehensivo de la agenda también se relaciona con los avances conceptuales y doctrinales que se han producido en materia de desarrollo y, especialmente, con aquellos que inciden en la integralidad y multidimensionalidad sobre los que ineludiblemente deben asentarse

los procesos de desarrollo. El hecho de que sea imposible avanzar en materia de lucha contra el cambio climático si no se combate la pobreza, o de que no sea posible alcanzar avances sólidos en materia de educación sin atender simultáneamente a fenómenos relativos a la salud o al mercado laboral, por poner algunos ejemplos, dan muestra de la interconexión existente entre los distintos objetivos y obligan a asumir la lógica integral que inspira la Agenda.

En cuarto lugar, cabe aludir a la vocación de universalidad que presentan los ODS, en el sentido de que convocan al conjunto de los países que conforman la comunidad internacional —países desarrollados incluidos— y no se dirige, como sucedía con los ODM, de manera casi exclusiva a los países en desarrollo (Alonso, 2015a). Este propósito está en sintonía con un mundo que ya no aparece caracterizado por la pretérita lógica dual Norte/Sur, países desarrollados/países en desarrollo o donantes/receptores, que en buena medida ha caracterizado al sistema internacional de cooperación en las últimas décadas. En este sentido, la agenda de los ODS confirma la pérdida de relevancia de unas categorías que aparecen cada vez más desdibujadas en un mundo crecientemente complejo y heterogéneo, de contornos menos rígidos.

Por otro lado, el enfoque en el que descansan los ODS obliga a un mayor equilibrio en la respuesta entre los componentes doméstico e internacional de las políticas públicas. Al tiempo que tienen que desplegar políticas de cooperación internacional acordes con los objetivos que esta agenda plantea, esos países deben articular políticas públicas a escala doméstica que se orienten a la consecución de esos mismos objetivos. Una doble tarea interna y externa en la que pueden explorarse interesantes sinergias y complementariedades, y que contribuye a superar la rígida línea que tradicionalmente ha separado la política internacional de la política doméstica o nacional (Santander, 2017).

En quinto lugar, cabe señalar el carácter multiactor y multinivel de esta Agenda 2030 en tanto que interpela a la participación de la sociedad en su conjunto estimulando la colaboración de la sociedad civil, el sector privado, la academia y la administración pública de tal manera que se movilicen los recursos y

capacidades que cada actor posee en favor del cumplimiento de los ODS y, a su vez, exige un esfuerzo de articulación entre los distintos niveles de gobierno estableciendo dinámicas de trabajo coordinado desde los poderes locales hasta los espacios de gobierno nacionales y globales.

En suma, aunque con objetivos ampliamente compartidos y en sintonía con lo que parece demandar un mundo crecientemente dinámico y complejo, los ODS componen una agenda multidimensional, universal y, particularmente ambiciosa, tanto por la amplitud de los propósitos enunciados como por las profundas transformaciones que reclama para alcanzarlos. Unas transformaciones que, como no podía ser de otro modo, traen consigo importantes desafíos e implicaciones para el sistema internacional de cooperación.

2.2. Los ODS: principales desafíos e implicaciones para el sistema internacional de cooperación

Varios son los aspectos que deberán reformarse a fondo en el sistema internacional de cooperación, si pretende adecuarse a los cambios acontecidos en el escenario internacional y responder de la manera más eficaz posible a los retos que la Agenda plantea.

En primer lugar, el alcance de los propósitos de la Agenda comporta la necesidad de trascender el marco de trabajo propio de la tradicional Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Como es conocido, la AOD ha desempeñado un papel nuclear en el sistema internacional de cooperación, definiendo un espacio nítidamente acotado en el que, a través de una lógica marcadamente unidireccional de tipo Norte-Sur, los países desarrollados transferían recursos en condiciones especialmente ventajosas a los países en desarrollo.

En la actualidad la política de AOD preserva su sentido y utilidad, como fuente de financiación de los países más pobres y como mecanismo catalítico de cambio en los países de ingreso medio (Alonso, 2012). Sin embargo, el restringido espacio en el que por su naturaleza opera obliga a dirigir también la mirada hacia otros flujos e instrumentos que quedarían fuera del perímetro propio

de la AOD, pero que resultan relevantes para ampliar las oportunidades de progreso de los países. La complejidad y multidimensionalidad que caracterizan a los procesos de desarrollo obligan así a acoger un más diverso conjunto de actividades, políticas e instrumentos, si se pretende avanzar adecuadamente en el logro de los ODS (Alonso, 2015b). Un hecho que resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que los propósitos que esta Agenda persigue trascienden, con mucho, la lucha contra la pobreza. Aunque este siga siendo un objetivo de primer orden, será necesario ampliar el foco de atención y, con ello, el arsenal de instrumentos de apoyo. De hecho, la cooperación debería ser capaz de acompañar a los países a lo largo de sus respectivas sendas de desarrollo, adaptando los contenidos e instrumentos de apoyo, de acuerdo a las necesidades y situaciones específicas de los países.

“ Los propósitos que esta Agenda persigue trascienden, con mucho, la lucha contra la pobreza. Es necesario ampliar el foco de atención, así como los instrumentos de apoyo”

Al tiempo, esta necesidad de trascender a la clásica AOD conecta con cuestiones de importante calado en el seno del sistema internacional de cooperación. Por un lado, se relaciona estrechamente con las amplias demandas de una mayor Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) (Alonso y Fitzgerald, 2003; Millán, 2014). Se considera que es necesario incorporar la lógica del desarrollo al conjunto de la acción pública –y no solo a la ayuda–, tomando en cuenta las repercusiones que otras políticas, como las relativas a medioambiente, seguridad, comercio, fiscalidad o migraciones, por poner algunos ejemplos, tienen para generar oportunidades de progreso en los países más pobres. En la medida en que la Agenda 2030 se propone alinear las políticas domésticas e internacionales de los países con los propósitos de desarrollo sostenible, puede concebirse en sí misma como una agenda que se asienta sobre la necesaria coherencia de políticas públicas.

Por otro lado, la demandada ampliación del perímetro de la cooperación para el desarrollo más allá de la AOD debe llevar aparejada la definición de nuevas métricas y estándares que precisen el campo de la acción de desarrollo, en relación con otros ámbitos sujetos a la lógica de la iniciativa privada. La OCDE ha puesto en marcha una iniciativa dirigida a definir un nuevo concepto, denominado *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), que está en proceso de construcción y que pretende acomodarse a este propósito abarcativo y responder a los desafíos de la nueva agenda (Alonso, 2015b y 2016; OCDE, 2016).

“ La modalidad de Cooperación Norte-Sur deberá convivir y articularse con los esquemas de Cooperación Sur-Sur, cada vez más presentes y relevantes”

En segundo lugar, y en estrecha conexión con esta necesidad de recurrir a una más amplia gama de actividades e instrumentos, el sistema internacional de cooperación deberá dar cabida y tratar de capitalizar de la manera más estratégica posible los diferentes esquemas y modalidades de cooperación que se observan en su seno. Sin duda, la cooperación Norte-Sur seguirá ocupando un papel relevante, tanto por la propia inercia del sistema como por las importantes aportaciones que a través de esta modalidad se pueden canalizar. Entre ellas, sin duda, las contribuciones de tipo financiero y tecnológico en algunos casos lejos del alcance de los países en desarrollo, así como la propia experiencia acumulada como donantes. Pero también parece claro que en el futuro esta modalidad de cooperación deberá convivir y articularse con los esquemas de cooperación de tipo Sur-Sur, llamados a estar cada vez más presentes y ser más relevantes en el sistema internacional (Ayllón, 2011; Ayllón y Ojeda, 2013; Mawdsley, 2012; Santander, 2016). El impulso y carácter innovador que puede traer consigo esta modalidad, junto con las potencialidades que presenta para avanzar en campos relativos al intercambio de experiencias y conocimientos entre países en desarrollo o para movilizar recursos financieros alternativos, sitúan a la cooperación Sur-Sur en un lugar

especialmente destacado del sistema internacional de cooperación para lograr avances en la agenda de los ODS. Esto sin olvidar las nuevas oportunidades que ofrece la cooperación triangular para explorar sinergias y complementariedades entre los diversos actores, fortalecer los niveles de apropiación y de horizontalidad y poner en marcha actividades de interés para las diversas partes implicadas (Alonso et al., 2011; Fordelone, 2009; Santander, 2011b).

En esta misma línea, el sistema de cooperación internacional debe explorar de forma más intensa la cooperación de tipo regional y multilateral, ámbitos que resultan especialmente relevantes si se tiene en cuenta la lógica multinivel propia de la Agenda. En este sentido, los organismos regionales y multilaterales aparecen como espacios propicios para promover la concertación de políticas y vehicular la acción colectiva de los distintos países. En particular, la cooperación regional y multilateral pueden resultar modalidades clave en la provisión de bienes públicos internacionales –especialmente los regionales en el caso de la primera, y los globales en el caso de la segunda– y para dar respuesta a las demandas de mayor gobernanza internacional que se registran en la actualidad y sin las que resultará difícil avanzar satisfactoriamente en los ODS.

En tercer lugar, el carácter amplio y especialmente comprehensivo de los ODS, junto con la variedad de instrumentos que conviene movilizar para su logro, incide en la necesidad de que el sistema internacional de cooperación sea capaz de integrar al mayor y más variado número de actores que confluyen en su seno. Como es sabido, junto a los Estados y a los organismos multilaterales, que protagonizaron casi en exclusiva el sistema internacional de cooperación desde su origen, en las últimas dos décadas han emergido con notable fuerza actores de muy diversa naturaleza en el trabajo por el desarrollo. Es el caso de los diversos actores subestatales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y fundaciones o las universidades y centros de estudio, por señalar algunos de los más relevantes. Se trata de una tendencia que, sin duda, enriquece al sistema internacional de cooperación, en la medida en que incrementa su versatilidad y amplía las opciones a su alcance para promover el progreso y bienestar de los países. Cada actor puede contribuir desde sus

específicas condiciones: las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a fortalecer el tejido asociativo de los países y a incrementar los niveles de participación y apropiación con los que se opera; las empresas pueden contribuir a la difusión de buenas prácticas, a la prestación de servicios especializados o a las tareas de fortalecimiento del sector productivo; los poderes locales y regionales pueden ser claves para asentar instituciones accesibles a la ciudadanía y para combatir la exclusión; las universidades y centros de estudios pueden contribuir en materia de formación y de generación y transferencia de conocimiento. Acorde con la lógica de la Agenda, el sistema internacional de cooperación debe ser capaz de incorporar una lógica multiactor que estimule la articulación de alianzas entre distintos agentes, de tal forma que se logre movilizar y capitalizar el valor añadido y diferencial que cada uno atesora en función de sus especificidades, experiencias y ámbitos de acción.

Por último, es difícil atender adecuadamente a todos estos retos sin revisar la configuración y la arquitectura institucional sobre la que descansa el sistema internacional de cooperación en la actualidad (Alonso, 2012; Chaturvedi et al., 2012; De Renzio y Seifert, 2014; Mawdsley, 2012; Santander, 2011a).

Es conocido que el CAD ha sido la instancia de gobernanza básica, encargada de definir las políticas y establecer los principales consensos en materia de cooperación para el desarrollo. Sin desechar el bagaje acumulado, el protagonismo alcanzado por muchos países del Sur como proveedores de cooperación, junto con la naturaleza específica de este órgano, compuesto principalmente por los donantes tradicionales, hace difícil pensar que el CAD pueda seguir desempeñando tal función en el futuro.

Parece preciso otorgar mayor centralidad a otros foros en los que los países en desarrollo disfruten de mayores niveles de voz, participación y protagonismo en la toma de decisiones. Precisamente a esta necesidad tratan de responder iniciativas como el Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD), puesto en marcha en 2007 en el seno del ECOSOC de Naciones Unidas, o la denominada Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), emanada de la reunión de Busan de 2011 sobre

eficacia de la ayuda (Estevez y Assunção, 2014; Savedoff, 2011; Walz y Ramachandran, 2011). Respuestas seguramente imperfectas pero que inciden en la dirección señalada y que, en todo caso, plantean importantes debates en torno a la arquitectura institucional del sistema internacional de cooperación que deberán ser abordadas en los próximos años.

Junto a ello, es necesario fortalecer la capacidad de las instancias regionales como espacios de diálogo, intercambio de experiencias y definición de políticas concertadas frente a problemas comunes. En un mundo complejo, heterogéneo e interdependiente, conviene avanzar hacia una gobernanza descentralizada y difusa, que decante en el mayor protagonismo de las respuestas regionales que son más cercanas y accesibles a los países de limitado tamaño.

En suma, el sistema internacional de cooperación se enfrenta a un conjunto de profundos retos y desafíos para dar el adecuado soporte y cobertura a los retos que plantea la Agenda de los ODS y ordenar los esfuerzos a los que se convoca a los distintos actores. La incorporación y el tratamiento que se dé a las actividades e instrumentos que trascienden la tradicional AOD, el recurso estratégico a las distintas modalidades de cooperación disponibles, la articulación y adecuado aprovechamiento de las capacidades y recursos que atesoran los diversos actores del sistema internacional o, en fin, la conformación de una arquitectura institucional más representativa son, como se ha visto, algunos de los más relevantes e inmediatos.

“ El sistema internacional de cooperación se enfrenta a profundos retos y desafíos para dar cobertura adecuada a los retos que plantea la Agenda de los ODS ”



3

LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA ANTE LA AGENDA 2030

3.1. De los ODM a los ODS

A finales de la década de 1990 se produjo un giro relevante en la política de cooperación internacional para el desarrollo. Se puso fin a una agenda de contenido predominantemente económico, orientada a apoyar los procesos de estabilización y reforma económica en los países afectados por la crisis de la deuda, y se decidió hacer de la lucha contra la pobreza extrema el objetivo más central y visible de la ayuda internacional. Un primer indicio de ese cambio lo ofreció el documento del CAD de la OCDE, *Shaping the 21st Century. The contribution of development cooperation*, publicado en 1996, donde se sugerían unas metas internacionales de desarrollo muy centradas en el combate contra la pobreza, en torno a las que debieran coordinarse los donantes. No obstante, el paso más decisivo lo constituyó la aprobación de la Declaración del Milenio, en septiembre de 2000, y la posterior definición de los ODM, como compromiso internacional de acción frente a la pobreza.

Son muchos los aspectos positivos que se derivaron de la aprobación y puesta en vigor de la agenda de los ODM. Entre otros: elevó el rango de prioridad de la lucha contra la pobreza a escala internacional, permitió una mayor coordinación de los donantes en torno a una agenda compartida, propició una significativa movilización de recursos, que tuvo su traducción en el crecimiento de la ayuda internacional en el período, generó una espíritu de “misión”, que propició una cierta emulación entre países y, en fin, al definir metas cuantitativas para un período definido, facilitó el proceso de seguimiento y de rendición de cuentas respecto a lo acordado.

Junto a sus muy visibles beneficios, la agenda de los ODM tuvo también sus inconvenientes. Tres son los que interesa resaltar aquí. En primer lugar, fue una agenda acordada sin apenas participación de los países y las sociedades implicadas: básicamente, fue definida en el entorno de Naciones Unidas, con la participación de un grupo reducido de expertos y responsables de los organismos internacionales. En segundo lugar, fue una agenda altamente focalizada

en un grupo reducido de objetivos, relacionados con la pobreza extrema, de tal modo que otras dimensiones relevantes del desarrollo quedaron excluidas de la relación finalmente acordada. Por último, se trató de una agenda relativamente asimétrica, dado que si comportaba desafíos ciertos para los países en desarrollo, particularmente los más pobres, apenas suponía compromisos para los países desarrollados. De hecho, el Objetivo 8, que estaba centrado en este último aspecto, fue juzgado por muchos como el más vago e incompleto de los ODM.

Así conformada, la agenda de los ODM dejaba a los llamados países de “renta media”¹ en una situación un tanto desplazada de la atención internacional. En primer lugar, porque en buena parte de estos países el problema de la pobreza extrema, aunque existente, era relativamente menor, mientras que otros problemas considerados cruciales para su desarrollo, quedaban fuera del marco de la agenda. Es decir, de algún modo las metas que definían los ODM parecían acomodarse mal a lo que constituían las prioridades nacionales de los llamados países de renta media, entre ellos los de América Latina. Por supuesto, esto no disminuía la relevancia social y ética de erradicar la pobreza, pero restaba pertinencia a la agenda acordada.

“ La agenda de los ODM parecía dirigida a emplazar a los países más ricos y a los más pobres, pero apenas decía nada sobre los que se encontraban entre medias”

En segundo lugar, la agenda parecía dirigida a emplazar a los países más ricos y a los más pobres del planeta, pero apenas decía nada sobre los que se encontraban entre medias de ambos. A los países más ricos se les demandaba un mayor compromiso en materia de financiación del desarrollo, a través de una creciente ayuda y algunas otras medidas de apoyo, y a los países más pobres se les pedía un mayor compromiso y esfuerzo para corregir los déficit acumulados en materia de pobreza, salud, educación

¹ Se emplea aquí y en otras partes del texto el término “renta media” por ser el que caracteriza el debate internacional sobre estos aspectos. No obstante existen buenas razones para cuestionar el fundamento analítico de esta categoría, un tema sobre el que la propia región ha insistido. Para un desarrollo de los fundamentos analíticos de esa crítica, véase Alonso et al., 2015.

básica, equidad de género o sostenibilidad ambiental. No quedaba claro, sin embargo, cuál era la tarea de aquellos países que habían logrado avances significativos en esos ámbitos sociales, pero carecían de la solidez económica necesaria para contribuir a la ayuda internacional. No es extraño, por tanto, que para muchos países que se encontraban en esa situación los ODM fueran una agenda oportuna, pero relativamente ajena.

La anterior observación parece chocar con el hecho, bien documentado, de que una parte importante, algo más de los dos tercios, de las personas que viven por debajo de la línea de pobreza residen en los países llamados de renta media. Cabría pensar que si estos países concentran el grueso de la población pobre y los ODM estaban dirigidos a combatir la pobreza, deberían ser estos países los más concernidos por la agenda. No es esta, sin embargo, una interpretación convincente, ya que lo más relevante para diagnosticar el problema no es tanto el volumen absoluto de población pobre que tiene un país, cuanto la capacidad de que dispone (en el ámbito fiscal e institucional) para hacer frente por sí mismo a ese problema. Desde esta perspectiva, más importante que el volumen absoluto de pobres es el grado de incidencia de la pobreza² (es decir, su peso relativo sobre la población), el nivel de severidad de las carencias (el *gap* de pobreza en relación con la renta per cápita promedio) y la capacidad fiscal de los países para impulsar por sí mismos políticas para erradicar la pobreza. Y si se contemplan esos tres aspectos, la necesidad de apoyo externo es mucho mayor en los países de baja renta que en los de renta media. Por ello, la agenda de los ODM se acompañó del llamamiento de muchos donantes a orientar los recursos de la ayuda de manera más focalizada hacia los países más pobres, un hecho que se tradujo en una visible caída en el peso de los países llamados de renta media como receptores de AOD.

Este cambio en la asignación de la ayuda fue la consecuencia de dos juicios relacionados, ambos susceptibles de matices. El primero alude a la conveniencia de acotar la agenda de desarrollo al objetivo central de combatir la pobreza extrema; el segundo,

a la presunción de que se maximizaba el impacto del apoyo internacional cuando se focalizaba en los países de más bajo ingreso. Respecto al primer juicio, es necesario insistir en que en un mundo interdependiente y complejo, el combate contra la pobreza, crucial como es, no agota las dimensiones y objetivos del desarrollo. Otros aspectos relacionados con el crecimiento y el empleo, la equidad distributiva y de género o la gobernanza democrática y los derechos humanos son claves no solo para asentar los procesos de desarrollo, sino también para afirmar logros sostenibles frente a la pobreza. La cooperación para el desarrollo debe responder a esa diversidad de propósitos.

En relación con el segundo juicio, conviene señalar que, si la pobreza extrema tiene una dimensión relativa menor en los países llamados de renta media, hay otros problemas y obstáculos estructurales que condicionan el proceso de desarrollo de estos países, para cuya superación el apoyo internacional puede ser importante. Es decir, la cooperación internacional, adecuadamente orientada, puede ser un instrumento eficaz en apoyo a los procesos de desarrollo de una buena colección de países llamados de renta media. Ahora bien, para que ello sea así es necesario que la cooperación se adecue a las necesidades específicas de ese tipo de países. ¿Cuáles son esos problemas?

3.2. Los problemas de desarrollo en los países llamados de renta media

Lo primero que habría que señalar es que los obstáculos al desarrollo que padecen los países llamados de renta media no derivan tanto de las carencias absolutas que tienen en recursos y capacidades (como sucede en los países más pobres), cuanto de los estrangulamientos que padecen en sus procesos de cambio, en el tránsito hacia niveles superiores de renta. Muchos de estos países han mantenido –en algunos casos, de forma repetida– episodios de crecimiento económico acelerado que, sin embargo, no les ha permitido seguir una senda sostenible de convergencia hacia las condiciones de los países más desarrollados (Spence, 2011). De hecho, de

² Un desarrollo y aplicación de este enfoque puede encontrarse en Alonso, 2013.

acuerdo a un estudio del Banco Mundial, solo uno de cada diez países de renta media en 1960 habían alcanzado el estatus de renta alta en 2010 (Agenor, Canuto y Jelenic, 2012).

Una parte de la literatura internacional ha tendido a identificar esos estrangulamientos como “trampas de renta media”, es decir, situaciones en las que una constelación de factores se refuerza mutuamente limitando las posibilidades de progreso de un país.

Uno de los estrangulamientos que ha sido objeto de mayor atención es el que se relaciona con las dificultades que los países padecen para alentar el cambio productivo que debe acompañar a la escalada en los niveles de rentas. La especialización productiva de muchos países que acceden a la categoría de renta media está basada en sectores que son intensivos en recursos naturales y trabajo no cualificado. A medida que crecen sus rentas salariales, deben desplazarse hacia sectores más dinámicos, promoviendo la acumulación de capital humano y generando empleo de calidad y capacidades tecnológicas (Agenor, Canuto y Jelenic, 2012; Aiyar et al, 2013). Para alcanzar esos objetivos es necesaria una combinación de inversión en capital físico y humano, promoción continua de las capacidades tecnológicas, desarrollo de una infraestructura eficiente y establecimiento de un entorno apto para promover la creación y consolidación de nuevos emprendimientos. Acometer todas esas tareas, en un contexto de severas restricciones, no es sencillo.

En la actualidad, además, la transición productiva debe asentarse en nuevos patrones de desarrollo sostenible. Los países llamados de renta media están obligados a alcanzar las tasas de crecimiento más elevadas posibles para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones. Eso implica promover nuevas empresas y nuevas capacidades productivas. Pero, si no se alteran sus patrones energético y ambiental, ese proceso puede conducir a drásticos incrementos en la demanda energética y en la generación de desechos y de polución (especialmente si se considera que buena parte de esos países tienen una población creciente y cada vez más urbanizada). De hecho, las más altas ratios de incremento en la emisión de gases de efecto invernadero en la última década se localizan en algunos mercados emergentes

identificados con esa categoría de renta media. Si se quiere evitar ese impacto, será necesario promover cambios en la base tecnológica, energética y productiva de los países.

Un segundo grupo de restricciones se relaciona con las dificultades que estos países tienen para alcanzar la integración en los mercados financieros internacionales y, al tiempo, mantener suficiente espacio fiscal para el manejo de políticas macroeconómicas contra-cíclicas. Dada su alta exposición a los mercados financieros internacionales, algunos países llamados de renta media enfrentan especiales dificultades para preservar el equilibrio macroeconómico, derivadas de su alta tendencia al endeudamiento en moneda internacional, su limitado espacio fiscal y la estrechez de sus mercados nacionales de capital. El entorno financiero internacional acentúa el tono pro-cíclico de la política económica, que tiende a relajarse en las épocas de abundancia, cuando se producen entradas de capital, y a contraerse cuando en las crisis los capitales abandonan el país. Las trampas de deuda y las recurrentes crisis financieras son exponentes de estos problemas, que se han visto agravados como consecuencia de la liberalización financiera y de la desregulación de las cuentas de capital (Ocampo, 2003; Ocampo y Griffith-Jones, 2007). En este ámbito, los países latinoamericanos han mejorado notablemente respecto al pasado, pero todavía subyace un factor de riesgo que debe ser contemplado.

“A medida que un país progresa, requiere instituciones complejas y de calidad para gestionar una economía cada vez más desarrollada”

El tercer grupo de restricciones de este tipo de países tiene que ver con el cambio institucional. A medida que un país progresa, requiere instituciones más complejas y de más calidad para gestionar una economía más desarrollada y para responder a una sociedad más demandante en relación con las condiciones de gobernanza. Sin embargo, frecuentemente los procesos de cambio económico e institucional evolucionan a ritmos dispares, al estar las instituciones sujetas a una poderosa inercia. En otras palabras,

el proceso de desarrollo requiere una secuencia de cambios institucionales que no siempre se produce al ritmo debido. Hay problemas técnicos que tienen que ser resueltos para mejorar la eficiencia de las Administraciones, como es el caso de la reforma de la función pública. Pero, buena parte de los problemas no son meramente técnicos: en ocasiones, los obstáculos radican no solo en la debilidad y limitada eficiencia de las instituciones, sino también en su reducida credibilidad. Problemas que remiten a la fragmentación social, a los extraordinarios niveles de desigualdad (y, en ocasiones, a la baja movilidad social) que caracteriza a muchos de los países llamados de renta media y a las dificultades que tiene el Estado para, en esos contextos, proveer los bienes públicos que la sociedad demanda. En situaciones de extrema desigualdad es más probable que las instituciones terminen por ser capturadas por las elites económicas, lo que dificulta la construcción de pactos fiscales sólidos que doten al Estado de la capacidad económica para proveer los servicios y bienes públicos requeridos (Alonso y Garcimartín, 2013). A su vez, esa limitada provisión de bienes públicos debilita la legitimidad de las instituciones, causando así una circularidad viciosa, que afecta seriamente a la gobernanza.

Todos estos problemas que afectan a la transición de los países hacia niveles superiores de desarrollo encuentran eco en los contenidos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esto convierte a esta Agenda en mucho más apropiada para los países de la región.

3.3. La Agenda 2030 y los países llamados de renta media

La Agenda incorpora muchas novedades respecto a compromisos previos: entre ellas, modifica sustancialmente el papel que le cabe a los países convencionalmente agrupados en el estrato medio de la distribución de la renta mundial, incluidos los países latinoamericanos. En primer lugar, la Agenda está mucho más alineada con las prioridades de desarrollo que caracterizan a ese tipo de países. Por supuesto, las dimensiones sociales ya incorporadas a los ODM, tienen su espacio en la nueva agenda: pobreza, hambre, salud y educación. Pero, en esta ocasión, el tratamiento de esos temas incorpora metas más

ambiciosas, que están más en correspondencia con los desafíos a los que se enfrenta un país de renta media. Ya no se trata solo de universalizar la educación básica, sino de extender la educación secundaria, mejorar la calidad de la oferta formativa o vincular la formación con el empleo; en materia de salud, la meta ya no es solo combatir las pandemias del sida, la malaria y la tuberculosis, sino también promover el acceso universal a la asistencia sanitaria y combatir las enfermedades derivadas de patrones de conducta social, como el consumo de drogas o el tabaquismo; o, en fin, ya no se trata solo de combatir el hambre, sino de mejorar la seguridad alimentaria, mejorar la productividad agrícola y promover una dieta saludable.

Junto a ello, la Agenda 2030 incorpora nuevas dimensiones del desarrollo que conectan muy directamente con los ámbitos en donde se localizan algunos de las más importantes restricciones de desarrollo –las potenciales trampas de renta media– que afectan a este tipo de países. Es el caso, por ejemplo, de la corrección de las desigualdades (ODS 5 y 10) y, correlativamente, de la mejora de la calidad de las instituciones y de la gobernanza, combatiendo a la corrupción (ODS 16); de la promoción del crecimiento incluyente y sostenible, con capacidad de generación de empleo y trabajo decente (ODS 8), junto con la mejora en la dotación de infraestructuras, el impulso a la industrialización y a la innovación tecnológica (ODS 9); de la transformación de los modelos energético (ODS 7) y del cambio en los patrones de consumo y producción para hacer sostenible el crecimiento (ODS 12); o, en fin, de la construcción de ciudades resilientes y sostenibles (ODS 11), en países en los que las tasas de urbanización son de las más elevadas del mundo.

Por último, la Agenda incorpora ciertas dimensiones que tienen naturaleza de bien público internacional, lo cual es especialmente relevante para una parte importante de los países de renta media. No cabe olvidar que por su dimensión y ritmo de crecimiento, este tipo de países pueden ser muy negativamente afectados por una inadecuada gestión de las interdependencias internacionales y, a la inversa, pueden verse especialmente beneficiados de una eficaz provisión de bienes públicos internacionales. Esto afecta tanto a problemas ambientales, como

la sostenibilidad de los océanos y de los mares (ODS 14) o la acción contra el cambio climático (ODS 13), como a otros de carácter sistémico, contenidos en el ODS 17, como los relativos a la estabilidad financiera, la construcción de un orden comercial más abierto o la mejora de la cooperación fiscal internacional.

En suma, la Agenda 2030 se acomoda de mejor manera al tipo de problemas que enfrentan los países llamados de renta media, entre ellos buena parte de los iberoamericanos, lo que permitirá un más fácil alineamiento de las políticas domésticas e internacional de este tipo de países.

Ahora bien, la Agenda 2030 incorpora una novedad adicional que afecta al protagonismo que este tipo de países debe asumir en la implementación de lo acordado. Frente a la relevancia que la agenda de los ODM otorgaba a la ayuda internacional, protagonizada por los donantes tradicionales de la OCDE, la nueva agenda convoca a las capacidades y recursos, domésticos e internacionales, públicos y privados, del conjunto de la comunidad internacional. Desde esta perspectiva, resultará crucial la contribución que hagan los países en desarrollo que han logrado ya atesorar un repertorio valioso de experiencias y capacidades en su senda de progreso, no sólo por su capacidad para movilizar los recursos domésticos al servicio del desarrollo, sino también por la contribución que puedan hacer, a través de fórmulas de cooperación propias (cooperación Sur-Sur y cooperación regional), a la plena realización de los compromisos internacionales suscritos en la Agenda 2030.

3.4. El nuevo perímetro de la cooperación para el desarrollo

Dada su ambición y complejidad, la Agenda 2030 requerirá movilizar recursos y capacidades procedentes de muy diversas fuentes, públicas y privadas, domésticas e internacionales: solo así se estará en condiciones de hacer realizables los objetivos acordados. En esa dirección apunta la Agenda de Acción de Addis Abeba, aprobada en la III Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo,

celebrada en julio de 2015, en la que se consideró un amplio repertorio de mecanismos de apoyo y fuentes de financiación con los que respaldar la Agenda. En este conjunto de mecanismos, la ayuda oficial al desarrollo está llamada a ocupar un papel modesto, aunque en absoluto irrelevante.

“La Agenda 2030 se acomoda de mejor manera al tipo de problemas que enfrentan los países de renta media, entre ellos buena parte de los iberoamericanos”

Será un papel modesto porque, dadas las dimensiones en las que se ha movido tradicionalmente la ayuda internacional, su peso en el total de los recursos requeridos para hacer efectiva la Agenda será relativamente menor. Incluso aunque los donantes de la OCDE hicieran honor a sus compromisos en materia de AOD, poniendo fin a su inveterada tradición de incumplimientos. Ahora bien, ese juicio se altera cuando se abandonan las cifras agregadas y se atiende a las condiciones específicas de algunos receptores. Para muchos de los países más pobres la ayuda internacional seguirá siendo una de las fuentes más relevantes y previsibles de financiación internacional, al menos en el horizonte al que remite la Agenda 2030. Esto es especialmente cierto en el caso de los países menos adelantados (PMA) y otros países de bajo ingreso, así como en los países con Estados frágiles o condiciones adversas para la inserción internacional (como los países mediterráneos, islas remotas o zonas especialmente áridas). Incluso, en el caso de los países llamados de renta media, la ayuda puede jugar –como se ha argumentado– un papel significativo, no tanto por las prestaciones que directamente financie, cuanto por su papel para incentivar cambios o movilizar recursos adicionales al servicio del desarrollo.

Hay otro factor de naturaleza más cualitativa que otorga a la ayuda internacional una especial virtualidad en el respaldo a la Agenda 2030: se trata de

³ Pese a que actualmente no es posible calcular con precisión el costo financiero que supone la implementación de los ODS, en diversos espacios se han propuesto posibles estimaciones, como por ejemplo, el Sustainable Development Solutions Network de Naciones Unidas en su Informe de 2015 *Investment Needs to Achieve the Sustainable Development Goals*, sugiere una cifra aproximada de US\$1.4 trillones por año; mientras que por su parte la UNCTAD estima que serán necesarios entre US\$3.3 y 4.5 trillones por año para atender el cumplimiento de los ODS, véase UNCTAD, *World Investment Report 2014, Investing in the SDGs: An Action Plan* en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf

una fuente oficial de financiación, de elevada concesionalidad, a través de la cual se canalizan no sólo recursos, sino también capacidades y experiencias, y que está orientada de forma especializada a la promoción del desarrollo. La naturaleza pública de sus recursos otorga a la ayuda una especial capacidad para ser puesta, de forma discrecional, al servicio de propósitos socialmente convenidos. Esta combinación de rasgos otorga singularidad a la ayuda y la convierten en una fuente de apoyo de especial interés para muchos países que enfrentan importantes restricciones en su proceso de desarrollo.

En todo caso, y como parte de los procesos de cambio habidos en el entorno internacional, el peso relativo de las diversas fuentes de financiación internacional de los países en desarrollo ha cambiado sustancialmente en las dos últimas décadas: se ha incrementado el peso de aquellas de origen privado respecto de las que tienen procedencia pública. Y, dentro de las fuentes oficiales, se ha producido una visible dilatación del ámbito propio de los instrumentos de financiación del desarrollo, trascendiendo en muchos casos el estrecho perímetro de la AOD. Ambos procesos de cambio deben ser tenidos en cuenta en el diseño de las estrategias más adecuadas para respaldar la Agenda 2030, si bien aquí se centrará la atención sobre el segundo de los cambios mencionados.

Se ha producido, en efecto, una diversificación de los instrumentos de financiación propios de la cooperación para el desarrollo, más allá de los que tradicionalmente se computan como ayuda. Buena parte de esos nuevos instrumentos comparten, siquiera de forma parcial, alguno de los rasgos atribuidos a la ayuda internacional: son igualmente de origen oficial y asignables de forma discrecional al servicio de propósitos convenidos, aunque en ocasiones carezcan de los niveles de concesionalidad exigibles para ser registrados como AOD. Un hecho, este último, de limitada relevancia en un entorno de mercados de capital con bajos tipos de interés. Por el contrario, los nuevos instrumentos aportan elementos de interés, como pueda ser el orientarse hacia ámbitos de acción cuya importancia en las estrategias de desarrollo aparece revalorizada (como es el caso, del apoyo al sector privado o a la sostenibilidad ambiental) o el proponerse generar resortes aptos para

sumar a la tarea del desarrollo a actores hasta ahora poco integrados (alianzas multiactor). Sería bueno, por tanto, que la atención de quienes están concernidos por la promoción del desarrollo se desplazase desde la AOD hacia ese espacio más dilatado –y peor definido– de la cooperación para el desarrollo, en el que cabe acoger ese conjunto de nuevos instrumentos.

Esa dilatación del campo instrumental de la financiación para el desarrollo se ha visto impulsada por dos factores básicos: la ampliación de la agenda de desarrollo y la multiplicación de actores diversos operando en el seno del sistema de cooperación. Por lo que se refiere al primer aspecto, es cierto que en estos últimos años se ha producido una visible ampliación de la agenda de desarrollo, que ha incorporado nuevas áreas de acción a sus prioridades. La pretérita focalización de los esfuerzos en torno a la lucha contra la pobreza extrema, si bien comprensible por lo apremiante del propósito, generaba una excesiva simplificación de la agenda en un mundo que se percibe como crecientemente complejo. Hoy se es más consciente de que el desarrollo se despliega en múltiples dimensiones que están, además, estrechamente interrelacionadas. La expresión más nítida de esta concepción la proporciona la propia Agenda 2030, con su enfoque comprehensivo del desarrollo y su sistema de objetivos y metas relacionados. En muchos de los nuevos ámbitos que la agenda contempla se requiere de instrumentos de cooperación altamente especializados y adaptados al campo de trabajo en cuestión; y no siempre esos instrumentos están disponibles en el marco más tradicional de la AOD. La dilatación de la Agenda comporta, por tanto, el recurso a nuevos instrumentos al servicio de una acción de desarrollo que se plantea como más compleja.

Cuatro campos aparecen como especialmente impulsores de este desarrollo instrumental en el ámbito de la cooperación. El primero tiene que ver con el apoyo a la creación de tejido productivo y con el desarrollo de un sector privado dinámico y comprometido en los países socios. Una parte de los esfuerzos en este campo habrá de desarrollarse a través del recurso a mecanismos de financiación, como créditos sindicados, garantías o instrumentos colectivos de inversión, que solo parcialmente quedan recogidos en

el marco de la AOD. Los donantes tradicionales han creado instituciones bilaterales especializadas para promover este tipo de acciones en los países en desarrollo: esas instituciones se encuentran, en el caso europeo, acogidas en la red denominada *European Development Finance Institutions* (EDFI). También entre los nuevos proveedores de cooperación existen instituciones similares, que con frecuencia adoptan la forma de un banco de desarrollo que opera tanto a escala nacional como internacional (es el caso, por ejemplo del BNDES brasileño). Finalmente, también las instituciones financieras multilaterales tienen un papel relevante en este campo, siendo las más activas la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

Un segundo campo en donde se han desplegado nuevos resortes instrumentales es el que tiene relación con la promoción y gestión de infraestructuras sostenibles, como base sobre las que asentar una economía más eficiente y una ordenación más integrada del territorio. También en este caso, el papel de la ayuda es menor, siendo requerida la apelación a instrumentos con capacidad para movilizar recursos en la dimensión requerida y, donde sea posible, sumar las capacidades de los sectores público y privado. Aquí tienen un papel clave los bancos multilaterales de desarrollo, regionales y subregionales, como instituciones especializadas en la movilización de recursos y en el diseño de alianzas público-privadas. América Latina es una región especialmente dotada de este tipo de instituciones, algunas de ellas de notable proyección y dinamismo, como la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Centroamericano de Integración Económica. El grueso de la financiación que canalizan estas instituciones se encuentra alejada de los parámetros propios de la AOD, pero es una parte crucial de la cooperación para el desarrollo al servicio de la nueva agenda.

El tercer campo en el que se ha producido una expansión de los mecanismos de financiación pública es el que tiene que ver con la agenda de sostenibilidad ambiental. En este caso, los compromisos internacionales han llevado aparejados la creación de nuevos fondos o facilidades financieras que se orientan a alguno de los objetivos ambientales más perentorios

(desde el cambio climático a la provisión de agua potable y desde la protección de la capa de ozono a la promoción de la biodiversidad). Se ha generado así un campo amplio de “financiación ambiental” que solo de manera muy parcial se superpone con el de la AOD, pero que en buena parte queda acogido bajo el perímetro de la cooperación para el desarrollo.

El último de los campos que se quiere mencionar aquí es el que se relaciona con la promoción de la innovación y la cooperación en materia de ciencia y tecnología. Más allá de la financiación, en este ámbito es necesario poner en marcha mecanismos instrumentales que propicien el intercambio de experiencias y conocimientos, el trabajo en red entre equipos internacionales, la movilidad de investigadores o la puesta en común de capacidades para proyectos compartidos. No todas estas acciones dan lugar a una movilización de recursos computables como AOD, pero todas ellas definen un perímetro más amplio de lo que cabría considerar como la cooperación para el desarrollo al servicio de la nueva agenda.

Ha habido, pues, una dilatación del campo de la cooperación para el desarrollo que se extiende más allá de la AOD. A este mismo proceso ha contribuido el papel más activo que han asumido algunos actores en el sistema de cooperación para el desarrollo, poniendo en uso nuevas formas de hacer y nuevos resortes instrumentales. Dos son aquí especialmente relevantes: el sector privado y los nuevos proveedores de cooperación oficial.

El sector privado ha adquirido una creciente relevancia en el campo de la cooperación para el desarrollo, ya sea directamente, ya a través de las fundaciones derivadas. En parte, esta presencia responde al deseo de los actores tradicionales del sistema de cooperación, que buscan con el concurso del sector privado suplir las carencias (en capacidades y recursos) de las que parten las agencias de desarrollo. Como consecuencia, estos actores han puesto en juego nuevas visiones y nuevas formas de hacer, que en ocasiones comportan el recurso a instrumentos que solo parcialmente pueden ser equiparados con la ayuda internacional (en este caso de naturaleza privada). Es más, dada la complejidad de los problemas a los que se trata de hacer frente, la presencia de estos actores ha abierto espacio a fórmulas de asociación entre

actores diversos, en las que cada cual pone en común experiencias, capacidades y recursos al servicio de una iniciativa común de desarrollo. Son las alianzas multiactor, que están llamadas a tener una creciente relevancia en el más inmediato futuro y que dan lugar a una hibridación de políticas e instrumentos que solo parcialmente pueden ser computables como AOD.

“ La nueva Agenda obliga a desplazar la mirada desde la AOD al campo más dilatado y diverso de la cooperación para el desarrollo”

Junto al sector privado, se ha producido también la emergencia de nuevos proveedores de cooperación provenientes del Sur: países en desarrollo que, tras experiencias de progreso parcialmente exitosas, decidieron erigir instituciones y políticas orientadas a gestionar acciones de cooperación para el desarrollo con otros países de similar o inferior nivel de renta. Estos nuevos (y en algún caso no tan nuevos) proveedores de cooperación trajeron consigo nuevas prioridades, nuevas narrativas y nuevos modos de hacer cooperación. Los instrumentos que ponen en juego, pese a su potencial eficacia, no siempre se ajustan a lo que tradicionalmente se ha considerado como AOD y, en cambio, podrían quedar bien acogidas en el campo conceptual más amplio de la cooperación para el desarrollo.

En suma, el nuevo contexto del sistema de cooperación para el desarrollo y la nueva agenda internacional obligan a desplazar la mirada desde el ámbito estrecho de la AOD al campo más dilatado y diverso –aunque menos preciso– de la cooperación para el desarrollo. En este ámbito se mueven modalidades e instrumentos de cooperación para el desarrollo que –más allá de la ayuda– están llamados a ser cruciales para hacer realidad la Agenda 2030. De nuevo, esa dilatación del espacio instrumental de la cooperación para el desarrollo otorga una oportunidad a la región para insertarse más activamente en la Agenda 2030. No solo porque esos instrumentos están más adaptados a las necesidades de los países de la región, sino también porque

muchos de ellos forman parte ya del arsenal operativo con el que opera la cooperación para el desarrollo que esos mismos países promueven.

La propia OCDE es consciente de la necesidad de proceder a ese cambio de perspectiva y, por eso, ha puesto en marcha un proceso de revisión de la financiación para el desarrollo, orientado a modernizar los sistemas de cómputo de la AOD y a la definición de un nuevo concepto –el *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*– que, en parte, responde a ese espacio más amplio de la cooperación para el desarrollo. Se pretende captar de este modo aquella financiación pública que, aunque carezca de concesionalidad, tenga impacto de desarrollo, cualquiera que sea su vía de instrumentación. De forma más particular, se persigue computar de forma más plena la financiación pública que moviliza recursos privados al servicio del desarrollo, el conjunto de los fondos movilizados por las instituciones multilaterales, los esfuerzos en materia de promoción y preservación de la paz y la financiación de bienes públicos globales, particularmente los de carácter ambiental, como el cambio climático.

La propuesta de este nuevo concepto es acorde con la transición que se reclama hacia una visión más comprehensiva de la cooperación para el desarrollo. Es una lástima que la propuesta de la OCDE haya venido lastrada por un proceso en el que los nuevos proveedores de cooperación y los países receptores han tenido, hasta el momento, un papel meramente subsidiario en las deliberaciones. A ese déficit de legitimidad, se suman ciertos aspectos polémicos del concepto, que afectan tanto a algunos flujos que se pretende integrar como a los modos de registro que se prevén. En todo caso, se trata de un concepto en construcción, que es susceptible de sufrir alteraciones hasta su definitiva aprobación⁴ (prevista para 2017).

3.5. Los países llamados de renta media y la graduación de la ayuda

Los cambios en el contexto internacional y en la Agenda de desarrollo obligan a modificar el campo de la cooperación para el desarrollo; pese a ello, la AOD sigue rigiéndose por criterios que parecen inmutables. Uno de ellos es el que alude a los sistemas

⁴ Para mayor información al respecto se sugiere ver <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm>

de selección y graduación de los países en su acceso a la AOD. Este ámbito ha estado regido por dos criterios que se han mantenido en el tiempo sin apenas modificación. El primero es que la variable clave para determinar la elegibilidad de un país para recibir ayuda es su PIB per cápita (medido a través de un criterio de precios corrientes, corregidos por la inflación). El segundo alude a la fijación de un criterio de graduación de los países, que comporta la definición de un umbral de renta per cápita que, una vez superado en tres años consecutivos, inhabilita al país para ser receptor de AOD. Ambos criterios son susceptibles de crítica.

El recurso exclusivo al PIB per cápita como variable decisional admite diversas objeciones. En primer lugar, aunque se trata de una variable síntesis de las capacidades económicas de un país, el PIB per cápita no da cuenta del conjunto de las dimensiones y riesgos a los que se enfrenta la estrategia de desarrollo de un país. Por ejemplo, un PIB per cápita superior al umbral fijado para la graduación es compatible con situaciones de alta vulnerabilidad del país ya sea debido al riesgo frente a catástrofes ambientales severas, frente a los shocks externos asociados al cambio de los precios de los productos que exporta, frente a las crisis financieras, con sus efectos sobre la gestión de la estabilidad macroeconómica, o frente a las dificultades para construir sociedades cohesionadas e instituciones sólidas y creíbles. En todos estos ámbitos, sin embargo, la cooperación para el desarrollo puede hacer una contribución significativa para atenuar los niveles de vulnerabilidad de los países y para posibilitar que no se produzcan regresiones indeseables en las condiciones de vida de las personas.

Por lo demás, y en segundo lugar, el recurso a variables promedio, como el PIB per cápita, no toma en cuenta el elevado nivel de heterogeneidad interna que caracteriza a los países llamados de renta media, y que se expresa en los ámbitos productivo, social y territorial. En el primer caso, como consecuencia de la presencia de actividades con niveles tecnológicos y capacidades competitivas muy diferenciados; en el segundo, a causa de la elevada desigualdad y fragmentación social que caracteriza a muchos de estos países; y en el tercero debido a la existencia de regiones con capacidades y recursos muy diferenciados. De este modo, el grado de representatividad de la variable elegida es bajo, porque vela la existencia

de situaciones claramente diferentes en el seno de los países.

“ La cooperación para el desarrollo puede contribuir significativamente a atenuar los niveles de vulnerabilidad de los países y evitar regresiones indeseables en las condiciones de vida de las personas ”

Y si el recurso exclusivo al PIB per cápita no parece especialmente afortunado, tampoco lo es el apelar a una lógica dual (dentro/fuera) para la elegibilidad de los países y su graduación para la ayuda (Alonso et al., 2014). En primer lugar, porque el umbral marcado es puramente discrecional: nada especial sucede cuando el país supera el nivel de renta per cápita definido como umbral de graduación. Pero, además, en segundo lugar, la lógica de la graduación incorpora incentivos perversos al sistema de cooperación en su conjunto. No parece razonable que se brinde apoyo al que va mal y se le retire al que laboriosamente va logrando mejoras parciales en su senda de desarrollo, algunas con alto riesgo de regresión. Parecería más razonable concebir la ayuda como un mecanismo que modula sus apoyos, eligiendo los instrumentos y mecanismos más adecuados para acompañar al país a través de su senda de progreso, hasta que los logros sean irreversibles.

Frente a esta lógica que domina el funcionamiento del CAD, parecería más razonable asentar un sistema que operase de acuerdo a los siguientes criterios:

- En primer lugar, apelar a una diversidad de indicadores para caracterizar la situación de los países, asociando a cada ámbito los instrumentos de apoyo que le correspondería. De este modo, cabría la posibilidad de que un país deje de recibir ayuda para un determinado ámbito y a través de un instrumento o modalidad pero la mantenga, sin embargo, para otros en el que sus logros son todavía menores. Esta visión multidimensional del criterio de elegibilidad parece más acorde con una agenda de desarrollo que se proclama como multidimensional

y con una cooperación que se define como multi-instrumental. Es importante que en la fijación de estos criterios, en los diversos ámbitos, se trate de superar la lógica de los promedios, para captar la heterogeneidad interna que caracteriza a los países en desarrollo.

- En segundo lugar, se debe sustituir la lógica de la graduación por otra de gradación y adecuación de los apoyos. Acorde con el carácter redistributivo de la ayuda, es claro que son los países más pobres los que deben recibir más recursos, pero eso no impide que la ayuda vaya modulando y adaptando sus apoyos según el país avanza en sus logros. Y sólo cabe la retirada de la ayuda cuando esos logros son virtualmente irreversibles en buena parte de las dimensiones claves de desarrollo. Esta visión debería traducirse en la definición de períodos de transición dilatados para aquellos países que pierdan la accesibilidad a alguno de los mecanismos de financiación pública del desarrollo, para asegurar que los países progresan adecuadamente (y no padecen reversiones significativas) en sus logros sociales, económicos y ambientales.
- En tercer lugar, es necesario hacer un uso comprehensivo de las posibilidades instrumentales de la ayuda y de la cooperación para el desarrollo, de tal modo que la selección de instrumentos disponibles se vaya adaptando a las necesidades (y capacidades) del país, a medida que éste avanza en su nivel de renta. No obstante, ese panorama debe ser claro y transparente para los países, de forma que conozcan las posibles alternativas de apoyo a medida que ciertos instrumentos dejan de ser accesibles.

Estos tres criterios no agotan el diseño de una lógica alternativa para la ayuda internacional, pero apuntan a los elementos sustanciales sobre los que se podría erigir. Debatir estos aspectos parece necesario en una región que ha expresado, de forma reiterada y con razón, su malestar por las normas que el CAD utiliza para la graduación de la ayuda. A ese malestar y a esa reflexión necesaria apunta el comunicado especial “Visión renovada de la

cooperación internacional en el marco de la agenda 2030 para asegurar la promoción de un sistema integral y sin exclusiones y el derecho al desarrollo de los países iberoamericanos”, propuesto por las representaciones de Chile, Guatemala y Uruguay, y aprobado por los 22 Jefes de Estado el 29 de octubre de 2016, durante la XXV Cumbre Iberoamericana en Cartagena de Indias, Colombia. En ella se señala que “considerando la importancia de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) como un impulsor para la implementación efectiva de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), resaltamos la necesidad de promover una reflexión sobre el futuro de la cooperación internacional que incluya el tema de la ‘graduación’, resaltando la necesidad de diseñar una metodología transparente para medir el desarrollo sostenible más allá del ingreso per cápita, con el fin de reflejar de manera apropiada las realidades y los desafíos de los países de Iberoamérica”.

3.6. Cambios en el sistema internacional y nuevas demandas de gobernanza: el rol de la comunidad iberoamericana ante la nueva agenda de desarrollo

Como se ha visto, la naturaleza y propósitos en los que descansa la Agenda de desarrollo aconsejan revisar y redefinir algunas de las pautas en las que ha descansado el sistema de cooperación, muchas de las cuales se relacionan con la aparición de nuevas demandas de gobernanza a escala internacional. Muchas son las dinámicas de cambio que se han registrado en los últimos años y que parecen reclamar estos mayores niveles de gobernanza a escala global. Aunque sin duda se trata de transformaciones que afectan a cuestiones muy diversas, tres merecen ser especialmente reseñadas aquí.

Una primera alude a la mayor complejidad y creciente multipolaridad que, especialmente en las últimas dos décadas, parecen caracterizar al sistema internacional. Por un lado, junto con los actores estatales clásicos, han cobrado mayor relevancia un conjunto muy diverso de actores privados, entre los que cabe incluir desde las corporaciones empresariales y los fondos de inversión, hasta las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo aquellos poderes que impugnan el orden internacional

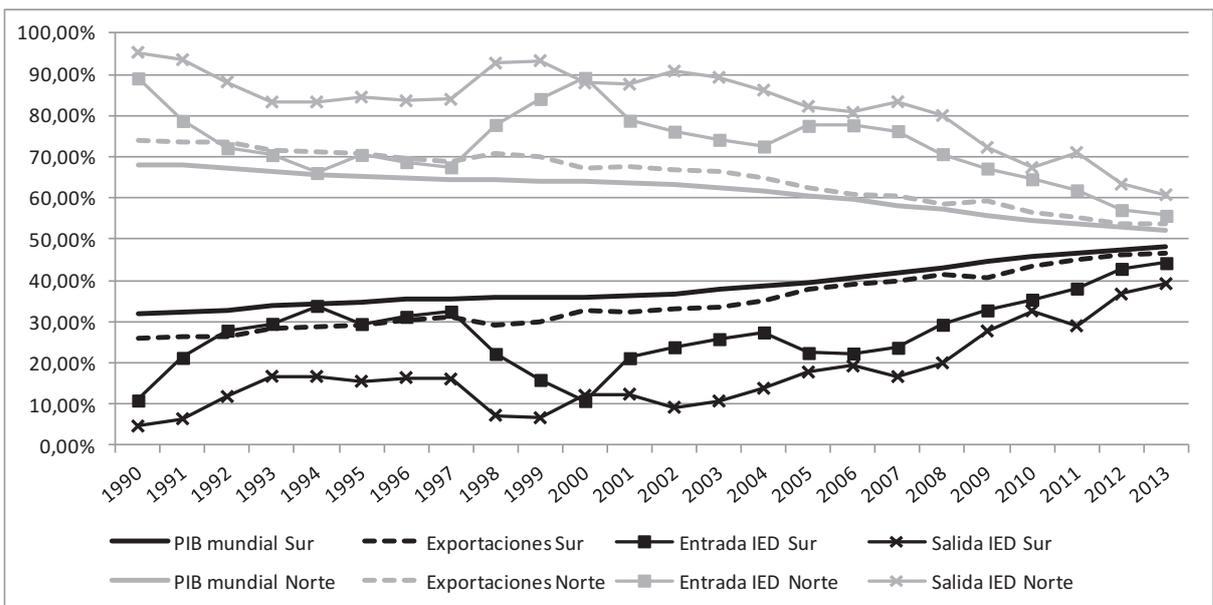
como los grupos ligados al terrorismo o al crimen organizado transnacional, por mencionar algunos de los más significativos.

Se trata de una dinámica que, sin cuestionar el principal protagonismo que sigue correspondiendo al Estado como actor fundamental, tiende a atenuar el marcado carácter estatocéntrico que tradicionalmente había definido al sistema internacional.

Por otro lado, más allá del creciente protagonismo alcanzado por otros actores, se han producido también importantes procesos de redistribución del poder en la escena internacional. El mayor peso y dina-

mismo mostrado en la escena internacional por un amplio número de países en desarrollo, particularmente de las denominadas potencias emergentes, ha traído consigo algunos reequilibrios de carácter Norte-Sur. El peso relativo que países desarrollados y en desarrollo tienen en las transacciones económicas internacionales han seguido tendencias distintas, revelando ese basculamiento en la configuración del sistema económico (Gráfico 1). Al tiempo, ese proceso ha tendido a configurar un orden internacional con una estructura más difusa y multipolar que la que prevalecía hace apenas dos décadas (Banco Mundial, 2011; PNUD, 2013).

Gráfico 1. Evolución de la distribución Norte-Sur de la producción, el comercio y la inversión mundiales, 1990-2013 (% sobre el total mundial)



Fuente: WorldDataBank (Banco Mundial) y UNCTAD

La existencia de una variedad más heterogénea de actores y la mayor influencia y poder alcanzados por determinados países del Sur en ámbitos muy diversos, obliga a redefinir las responsabilidades globales y trae consigo nuevos desafíos respecto a la arquitectura institucional en la que descansa el sistema internacional (Sanahuja et al., 2013).

“ La existencia de una mayor variedad de actores y la influencia y poder de determinados países del Sur obliga a redefinir responsabilidades globales y trae nuevos desafíos”

Una segunda tendencia, que incide en el argumento anterior, tiene que ver con la creciente heterogeneidad observada dentro de los propios países del Sur. Se ha ampliado el espectro de situaciones diferenciadas de los países en desarrollo, que hoy ocupan una escala más dilatada y gradual de niveles de renta per cápita. En realidad, hoy podría decirse que la categoría de “mundo en desarrollo” o “países del Sur” alberga a, al menos, tres grandes grupos de países: un grupo de países emergentes, que generalmente se ubicarían en el estrato de renta media-alta y con una notable proyección internacional; el grupo de los países menos adelantados, situados fundamentalmente en África Subsahariana y Asia Meridional y poco integrados en la globalización; y un grupo que transitaría entre los dos anteriores, en el que se ubicarían fundamentalmente los países de renta media-baja, y que suelen presentar una alta dependencia y vulnerabilidad respecto al entorno internacional (Alonso et al. 2011).

Por último, una tercera cuestión remite a la ampliación del espacio de los bienes públicos internacionales (BPI) que ha acontecido en los últimos años (Alonso, 2012). Como es sabido, el proceso de globalización en curso ha acelerado las interdependencias entre países y mercados, conformando un mundo más integrado e interconectado. Este proceso está en la base de que hayan emergido en el escenario internacional un conjunto de fenómenos cuyas externalidades trascienden las fronteras estatales clásicas. Es el caso de cuestiones como la

sostenibilidad ambiental, la estabilidad financiera, la preservación de la paz o la regulación de los flujos migratorios, por poner algunos ejemplos. Son ámbitos que presentan los rasgos propios de un bien público global, en la medida en que una vez provistos su disfrute está accesible para todos por encima de fronteras. Son estos rasgos los que, a su vez, provocan su subprovisión por parte del mercado y la necesidad de disponer de marcos de acción colectiva a escala internacional que permitan afrontar su adecuado tratamiento y provisión (Alonso, 2012).

Así, la estructura más compleja, heterogénea y multipolar en la que descansa el sistema internacional, junto con la emergencia de fenómenos con naturaleza de bienes públicos internacionales, obliga a una redefinición y fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza en el sistema internacional. No obstante, el distinto alcance y grado de afectación que presentan los diversos fenómenos a los que una mejor gobernanza internacional trataría de responder, aconseja la disposición de mecanismos y estructuras a distintos niveles. Entre ellos adquiere especial relevancia el ámbito regional, a través del que se pretende atender a cuestiones que, sin presentar un alcance global, afectan a un conjunto de países ubicados en un mismo entorno geográfico, muchas de las cuales presentan, a su vez, naturaleza de bien público regional (BPR). Esta es en buena medida la lógica en la que descansa el modelo europeo de integración o diversas iniciativas surgidas en el ámbito latinoamericano en los últimos años. Una lógica que sitúa al regionalismo como una opción clave para construir un sistema de gobernanza más denso y difuso y más accesible, al tiempo, al control y sentido de pertenencia de los países, especialmente los más pequeños.

En este contexto, en el que conviven y se solapan diversas experiencias de “geometría variable” integradas por distintas combinaciones de Estados, trata de encontrar acomodo la comunidad iberoamericana (Ayuso, 2016; Gratius, 2014; Ortiz, 2013). Este es el caso de organismos de alcance regional como CELAC, UNASUR, ALADI o ALBA; de otros de carácter subregional, como SICA, CARICOM o la CAN; o de otros más centrados en los aspectos económicos, como MERCOSUR o la Alianza del Pacífico. Un escenario que, sin duda, llama a la comunidad

iberoamericana a articular alianzas y marcos de trabajo compartido con estos organismos. Dentro de este marco, y especialmente concebida para reforzar la identidad compartida entre los distintos países que la componen, la comunidad iberoamericana se conforma como un espacio privilegiado desde el que tratar de manera concertada cuestiones que a todos ellos les afectan e implican.

Tres rasgos de la cooperación iberoamericana parecen especialmente apropiados para implicarse activamente en la Agenda 2030. En primer lugar, la naturaleza de la cooperación que promueve, basada en la horizontalidad y que rompe con la tradicional dinámica Norte-Sur, anticipa el tipo de cooperación sobre el que pretende fundarse la Agenda 2030. Este es uno de los rasgos más valiosos y singulares de la cooperación iberoamericana (Bonilla, 2015; Bonilla y Ortiz, 2013).

En segundo lugar, la cooperación iberoamericana se ha configurado desde su origen como una cooperación que se despliega a diversos niveles -local, nacional, regional- y convocando a múltiples actores: gobiernos, parlamentos, ayuntamientos, sociedad civil y medios empresariales. Pocos organismos regionales tiene esa capacidad de interlocución e integración de actores diversos que resultan claves para la acción del desarrollo. De nuevo, esta capacidad de articulación de múltiples niveles y actores sociales anticipa la dinámica de trabajo sobre la que la nueva Agenda se exige.

Por último, una tercera singularidad de la cooperación iberoamericana es el despliegue de su acción tanto en ámbitos técnicos como en el de diálogo y definición de políticas públicas; y en campos muy diversos, muchos de ellos componentes centrales de la Agenda 2030, y en otros, como la cultura, en los que la SEGIB tiene un trabajo prolongado que puede ayudar a suplir las omisiones de la Agenda.

La naturaleza y particularidades que definen a la comunidad iberoamericana le permiten desempeñar un rol clave en el sistema internacional en lo que afecta específicamente al despliegue y consecución de la Agenda de desarrollo (Arriola et al., 2013). Por un lado, en el plano político, las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno pueden constituir

un mecanismo importante de apoyo y estímulo a los gobiernos para integrar los ODS en las agendas nacionales. Al tiempo, como ya se señaló, puede servir de espacio desde el que articular y concertar políticas entre los diversos países que componen la región, con implicaciones que trascienden las fronteras nacionales (Jarque et al., 2009). Esta última función parece especialmente pertinente en ámbitos temáticos como los relativos a la cohesión social, la cultura y el conocimiento.

“ La esencia de la cooperación iberoamericana, basada en la horizontalidad y superadora de la dinámica Norte-Sur, anticipa el tipo de cooperación sobre el que pretende fundarse la Agenda 2030”

Un exponente de estas potencialidades lo brinda el despliegue de más de 20 programas de cooperación fundamentalmente agrupados en los ámbitos temáticos de la cohesión social, la cultura, el conocimiento y la cooperación Sur-Sur, a través de los que se promueve el desarrollo de la región (Recuadro 1) (SEGIB, 2016).

Al tiempo, la comunidad iberoamericana desempeña un papel fundamental en todo lo relativo a la construcción de metodologías de trabajo conjuntas en ámbitos de interés mutuo, así como en dar a conocer las actividades de cooperación que están poniendo en marcha los países de la región. En este sentido, cabe destacar los distintos talleres que en su seno se celebran y, muy especialmente, el Informe sobre la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica que, publicado con carácter anual desde 2007, constituye una valiosa herramienta en materia de seguimiento de las acciones y proyectos desarrollados.

Por otro lado, en un plano más técnico, el espacio iberoamericano se ha situado como un ámbito de referencia internacional en materia de intercambio de experiencias y fortalecimiento de capacidades en relación con ámbitos definidos en las políticas públicas. Esta actividad puede ser, sin duda, importante para contribuir a superar algunos estrangulamientos

Recuadro 1. Programas, Iniciativas y Proyectos Iberoamericanos**1) Cohesión social**

- Situación de adultos mayores
- Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo largo de la Vida (PIALV)
- Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia
- Programa Iberoamericano de Red de Bancos de Leche Humana

2) Cultura

- Iberartesanías
- Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADI)
- Ibermemoria Sonora y Audiovisual
- Iberbibliotecas
- Iber-rutas
- Ibermúsicas
- Iberorquestas juveniles
- Ibermuseos
- Ibermedia
- Iberarchivos
- Iberescena
- Ibercultura viva y comunitaria
- Ibercocinas
- Artes Visuales iberoamericanas

3) Conocimiento

- Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)
- Programa Iberoamericano de Propiedad Industrial y Promoción del Desarrollo (IBEPI)
- Programa Iberoamericano de Movilidad Académica de Postgrado (Pablo Neruda)

4) Programas transversales

- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur (PIFCSS)
- Iberjóvenes
- Televisión Educativa y Cultural Iberoamericana (TEIB)

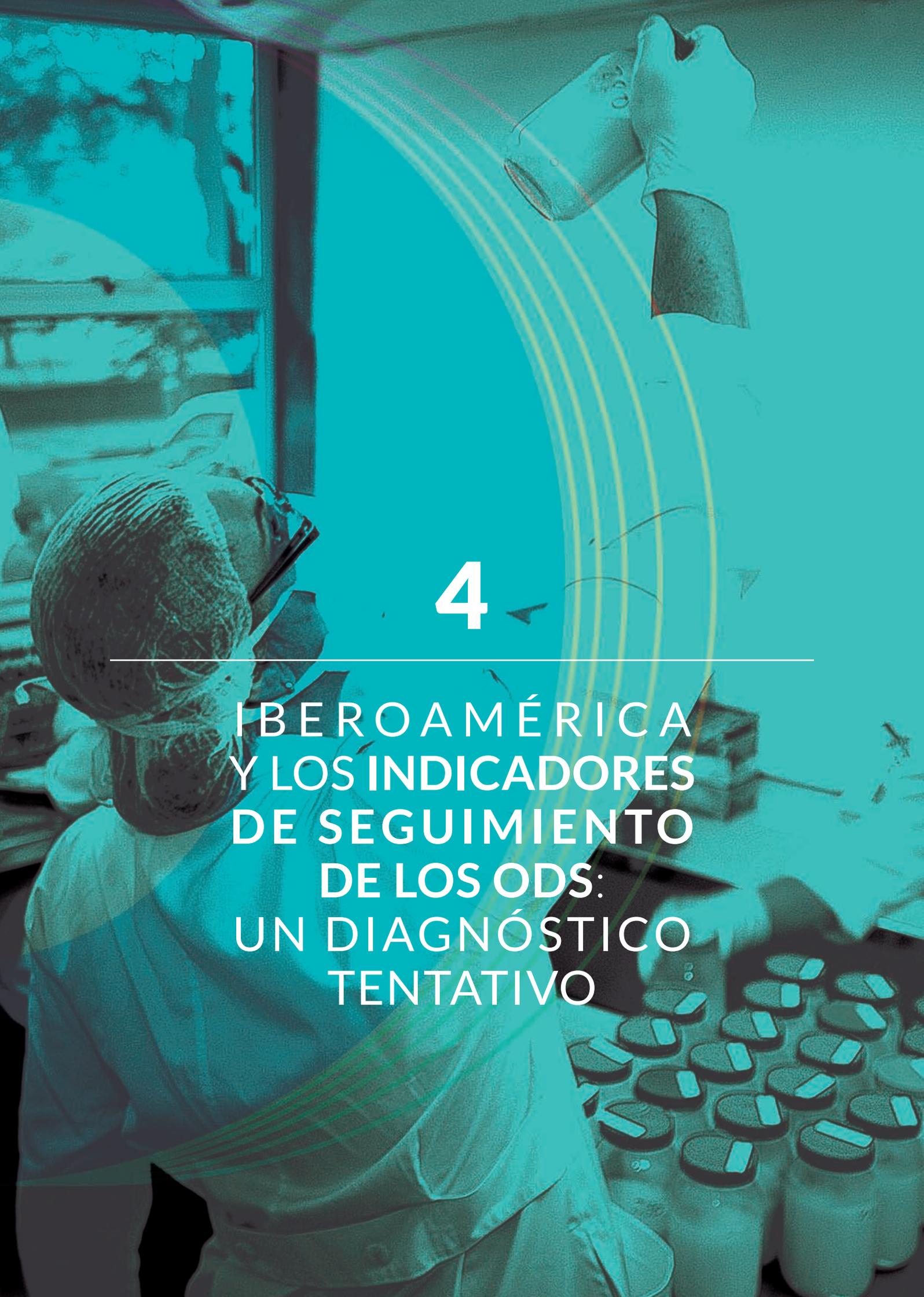
5) Otras iniciativas

- Registro de Redes Iberoamericanas
- Innovación Ciudadana
- Canal Iberoamericano
- Movilidad Académica Iberoamericana

Fuente: SEGIB

técnicos e institucionales específicos, en muchas ocasiones especialmente presentes en países de ingreso medio (Alonso, 2013; Alonso et al., 2014).

Todo ello, en suma, permite a la comunidad iberoamericana conformarse como un espacio de trabajo conjunto y desempeñar un papel fundamental para proyectar la voz, visión e intereses de un conjunto de países cuya identidad compartida se vería de otra forma mucho más difuminada –y resultaría más difícilmente reconocible– en el escenario internacional. En este marco, y dentro de las amplias demandas de gobernanza que, como se ha visto, se han abierto en el sistema internacional en los últimos años, la comunidad iberoamericana presenta unas especificidades cuya adecuada capitalización puede resultar de clara relevancia para los retos que comporta la nueva agenda de desarrollo y el logro de los ODS.



4

IBEROAMÉRICA Y LOS INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LOS ODS: UN DIAGNÓSTICO TENTATIVO

La Agenda 2030 define un marco ambicioso y comprensivo de objetivos y metas que deben convocar el esfuerzo de todos y cada uno de los miembros de la comunidad internacional. El propósito genérico de ese esfuerzo es promover la transición hacia modelos de desarrollo incluyentes y sostenibles, tanto a escala nacional como internacional. La Agenda se ha definido, desde su origen, como universal, lo que sugiere que tanto las políticas domésticas como los compromisos internacionales debieran estar alineados con los propósitos que la Agenda define. Para que todo ello se haga realidad, es necesario que los países, en primer lugar, adopten la Agenda y la traduzcan en forma de prioridades que informan el conjunto de sus políticas públicas; en segundo lugar, se requiere que los países definan un marco de implementación de lo acordado, convocando al conjunto de los sectores sociales a movilizar los recursos, capacidades y medios de implementación requeridos; en tercer lugar, se precisa disponer de los mecanismos de seguimiento y de rendición de cuentas necesarios para conocer la senda en la que se avanza; y, finalmente, será necesario hacer, en ciertos momentos, ejercicios de evaluación que permitan asentar aprendizajes y corregir errores.

Para todas estas etapas o tareas, es crucial disponer de un marco de indicadores a través de los que se pueda medir el avance hacia los objetivos y metas acordados, orientando a gobiernos y sociedades en la tarea transformadora a la que se les convoca. Naciones Unidas, a través del Grupo de Inter-Agencias y Expertos en Indicadores de Desarrollo Sostenible (el IAEG-SDG, en sus siglas en inglés) ha seleccionado una amplia relación de indicadores, clasificándolos en tres niveles, de acuerdo con su disponibilidad y precisión metodológica. Solo el primero de esos niveles correspondería a indicadores ya disponibles y adecuados para dar seguimiento a los ODS. En el segundo nivel se contienen aquellos indicadores que aunque están aceptablemente definidos desde el punto de vista conceptual, no están disponibles con el grado de generalización y frecuencia requerido. En el tercer nivel se encuentran aquellos indicadores de los que sería bueno disponer, pero para los que no existen todavía las bases metodológicas para hacerlos posibles. La mera relación de los indicadores que ocupan los niveles 2 y 3 sugiere el notable esfuerzo de definición y recolección de datos

estadísticos que se requiere para dotar a la Agenda 2030 de unos indicadores precisos para dar seguimiento a lo acordado.

El presente capítulo se ha construido, muy centralmente, a partir de los indicadores que conforman el primer nivel de los definidos por el IAEG-SDG: es decir, aquellos que gozan de una metodología aceptablemente definida y con datos regulares para una amplia relación de países. A través de esos indicadores se pretende dar cuenta de dónde está la Comunidad Iberoamericana en cada uno de los ámbitos a los que remiten los ODS. De forma puntual, en ciertos ámbitos en los que se carece de indicadores convenidos, de acuerdo a los criterios del IAEG-SDG, se ha recurrido a fuentes alternativas, cuando estas son de amplio uso y reconocimiento. El recurso a estas fuentes complementarias persigue completar la imagen que ofrecen los indicadores acordados, cuando estos dejan excesivos espacios opacos al análisis. Por último, para representar la posición relativa de cada uno de los países de la región, se construyeron unas medias estandarizadas para cada uno de los ODS. Para ello, en un primer paso, se estandarizaron los valores de los indicadores correspondientes a cada uno de los países iberoamericanos, poniéndolos en relación con los valores máximos y mínimos internacionales. Y, posteriormente, se estimaron las medias, a partir de los indicadores disponibles para cada ODS. Con ello se pretende ofrecer una imagen primera y tentativa de aquellos ámbitos en los que mayores son los logros de la región y aquellos donde, por el contrario, son más acusados los rezagos a escala internacional. Este primer diagnóstico pretende ayudar al ejercicio necesario de definición de prioridades en el marco de la nueva Agenda.

“La Agenda 2030 define un marco ambicioso de objetivos y metas que deben convocar el esfuerzo de toda la comunidad internacional”

No obstante, para apreciar adecuadamente el ejercicio, conviene señalar con antelación algunas limitaciones. En primer lugar, aun tratándose de los indicadores de más fácil disponibilidad, no todos los países reportan sobre ellos, de modo que existen lagunas que deben ser cubiertas en el futuro. En segundo lugar, el grado de cobertura de los ODS es diverso según los casos, habiendo objetivos con una amplia relación de indicadores disponibles y otros, sin embargo, con muy limitada información de base.

La propia heterogeneidad de la región hace que la calidad de los datos (y, por tanto, su fiabilidad) sea muy diversa. Por último, es posible que incluso con los indicadores disponibles, estos no capten adecuadamente la realidad que se pretende o que dejen aspectos velados que, sin embargo, se consideran cruciales. Por ejemplo, para muchos de los indicadores no existe información segregada por género, pese a que esta cuestión –la equidad de género– se considera crucial en la Agenda. Otro aspecto que es de notable relevancia en la región es el que remite a la situación de colectivos sociales como las personas afrodescendientes o grupos indígenas, sobre los que es necesario disponer de información segregada para los diversos indicadores de la Agenda. Una tarea que comporta un importante desafío para los aparatos estadísticos de la región. En todo caso, y a pesar de estas salvedades, el ejercicio aporta algunas evidencias que pueden ser útiles para los procesos de decisión.

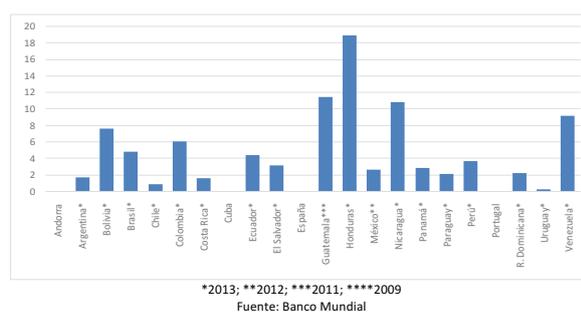
4.1 Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

El primero de los ODS hace referencia a la necesidad de poner fin a la pobreza extrema en el mundo: un objetivo que en cierta medida prolonga la tarea iniciada a través de los ODM. Dada la reducción de la pobreza extrema experimentada en los últimos tres lustros y su elevada concentración en países de renta media, con mayores recursos y capacidades que los países más pobres, es forzoso concluir que la comunidad internacional está en mejores condiciones para poner fin a esta lacra. No obstante, el objetivo se ha formulado de manera más ambiciosa que en el pasado, en un doble sentido: en primer lugar, porque contempla dimensiones de la pobreza que

van más allá de las estrictamente relacionadas con el ingreso; y, en segundo lugar, porque, además de considerar la pobreza absoluta, se considera la pobreza relativa, poniéndola en relación con las condiciones económicas y sociales propias de cada país.

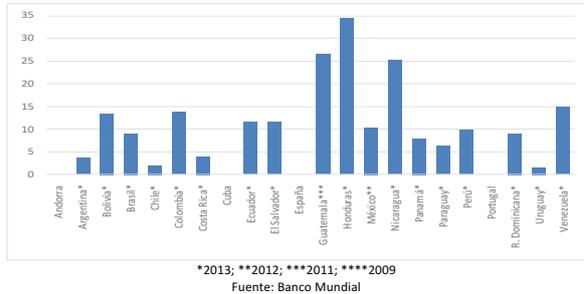
Una apreciación de conjunto permite afirmar que la región se encuentra en buenas condiciones para alcanzar este objetivo en el período de los próximos tres lustros. Si se descuentan aquellos países para los que no se dispone de datos (entre ellos, los tres europeos, España, Portugal y Andorra), el porcentaje de población por debajo de la pobreza extrema (es decir, aquella que tiene una capacidad de gasto inferior a 1,90 dólares diarios) está situado en América Latina en el 5,58% de la población: una cuota que es menos de la mitad de la corresponde al conjunto de la población mundial, estimada en un 12,7% para 2013. Pese a ello, hay alguno de los países de la región en los que la incidencia de la pobreza extrema es elevada, acercándose al promedio mundial: son los casos Guatemala, Honduras, Nicaragua o Venezuela (Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1. Tasa de incidencia de la pobreza (% población con menos de 1,90 dólares/día)



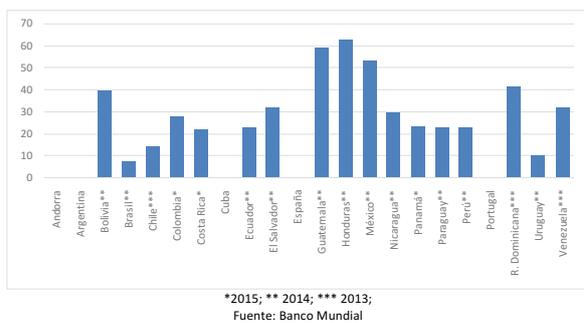
La imagen sería relativamente semejante si en lugar de adoptar la línea de pobreza de 1,90 dólares de gasto diario se adoptase la de 3,10 dólares de gasto diario: una línea que está más próxima a las condiciones propias de los países de renta media, como los que conforman la región. Pues bien, en este caso, el porcentaje de población afectada en América Latina es del 11,9%, menos de la mitad del dato correspondiente al total mundial. De nuevo aparecen Honduras, Guatemala, Nicaragua y Venezuela como los países iberoamericanos en los que es mayor la incidencia de la pobreza (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2. Tasa de incidencia de la pobreza (% población con menos de 3,10 dólares/día)



Entre los indicadores adicionales que se prevén para dar seguimiento al ODS 1, figura el que mide la población que se encuentra por debajo de las líneas nacionales de pobreza (en lugar de apelar a una única de carácter universal). Se pretende de este modo captar el hecho de que la pobreza tiene una obligada dimensión contextual: es decir, está relacionada con las carencias que una persona sufre en relación con las condiciones y niveles de vida que se consideran como mínimos aceptables en su entorno social. En este caso, sin embargo, las comparaciones internacionales son menos pertinentes, por cuanto pueden referirse a niveles distintos de gasto. De acuerdo con este criterio, los casos de México, Honduras y Guatemala, son los que presentan ratios superiores (por encima del 50%) de población por debajo del umbral nacional de pobreza, seguidos por Bolivia, República Dominicana y Venezuela (con ratios superiores a 30%) (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3. Tasa de incidencia de la pobreza (% de población por debajo de la línea de la pobreza nacional)



Por último, una dimensión de la pobreza que cabe traducir en términos empíricos comparables es la que remite a los grados de cobertura del sistema de protección social existente en cada país. Dos indicadores pueden aproximar este componente. El primero es el porcentaje de población cubierta por el seguro frente a accidentes de trabajo: la ratio promedio de la región alcanza al 51%, estando una buena parte de los países en entornos cercanos a ese promedio. Los países con ratios inferiores son Bolivia (16%), Honduras (16%) y El Salvador (el 26%) (Gráfico 1.4). El valor de estas ratios queda condicionado por la calidad de la información estadística disponible, que es irregular, y por el peso que el empleo informal tiene en las economías de la región. El otro indicador es el que remite al porcentaje de población cubierta en la vejez: en estos casos los porcentajes son muy distintos según los países, además de que existen dudas en torno a la homogeneidad de los criterios de cómputo utilizados por cada uno de ellos. Partiendo de estas cautelas, la ratio máxima la presentan Bolivia (100%) y Argentina (90%), con valores cercanos a los propios del mundo desarrollado, mientras que las ratios más bajas las presentan Honduras, República Dominicana y Guatemala (con valores inferiores al 15%) (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.4. Cobertura social por accidente de trabajo, 2012 (% población activa)

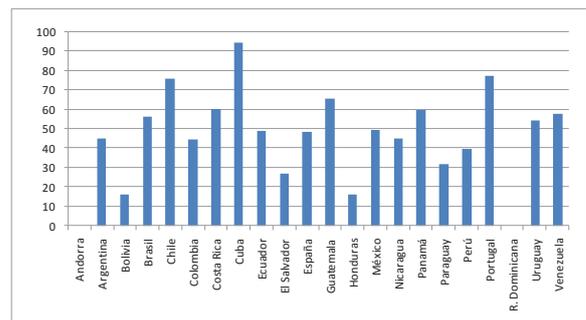


Gráfico 1.5. Cobertura social de la vejez (% personas en edad de jubilación que reciben una pensión)

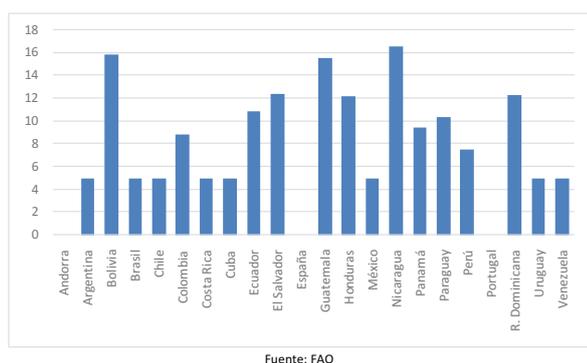


4.2. Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Una de las manifestaciones más lesivas de la pobreza es el hambre. Así lo entendió la Agenda del Milenio, que incorporó la reducción del hambre en el mundo como una de las metas del primero de los ocho ODM. En la Agenda 2030 este propósito se alza como un objetivo propio, que se define por lo demás de un modo más ambicioso, tratando de acabar con el hambre en el mundo; de forma complementaria, este objetivo se enmarca en el propósito de conseguir la seguridad alimentaria, la mejora de las prácticas nutricionales de la población y la promoción de una agricultura sostenible.

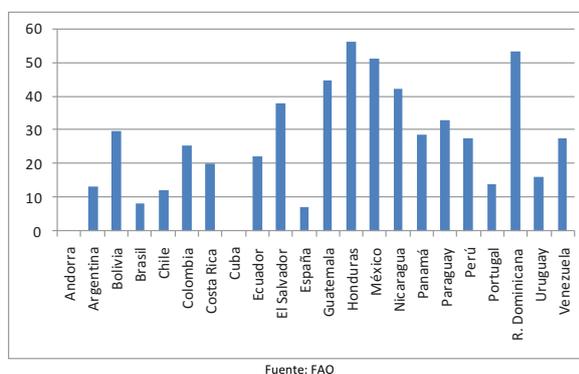
Pese a sus buenas condiciones para la producción agraria y al peso que tiene el sector agrario en la actividad económica, todavía cerca de un 7% de la población de la región padece desnutrición (es decir, algo más de 40 millones de personas). Esta cuota es inferior al promedio mundial, dado que se supone que la población desnutrida alcanza a algo más del 10% de la población mundial (unos 795 millones de personas). Desde el punto de vista de los datos nacionales, hay al menos tres países que superan holgadamente la ratio promedio mundial: son los casos de Nicaragua, Bolivia y Guatemala (Gráfico 2.1). Otros, como República Dominicana, El Salvador, Honduras, Paraguay o Ecuador se encuentran cercanos a ese promedio. Es en este grupo de países donde mayores esfuerzos deben realizarse para vencer el hambre.

Gráfico 2.1. Prevalencia de la desnutrición, 2015 (% población)



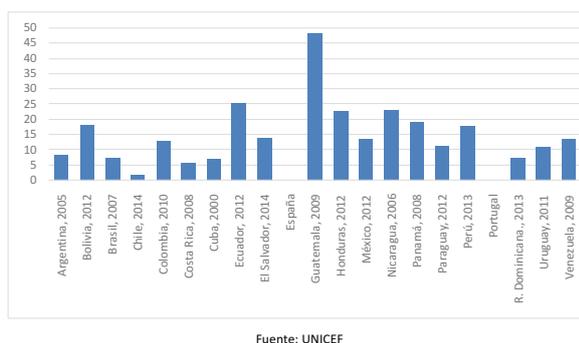
Una segunda dimensión relacionada con este objetivo es la que se refiere a la seguridad alimentaria. La FAO construyó un indicador referido a la población afectada por inseguridad alimentaria. Los datos para la región ponen de relieve la precaria situación de República Dominicana y de México, donde ese tipo de inseguridad afecta a algo más de la mitad de la población (Gráfico 2.2); por su parte, en Guatemala y El Salvador, la inseguridad afecta a cerca del 40% de la población. Son los cuatro países que sufren en mayor medida este problema, de acuerdo con los datos.

Gráfico 2.2. Prevalencia de la inseguridad alimentaria, 2014 (% población)



La tercera dimensión a la que remite el objetivo 2 se refiere a la prevalencia de la malnutrición. Aquí hay diversos indicadores que pueden ayudar a componer una imagen de la región. El primero de ellos se refiere al retraso en el crecimiento de los niños y niñas menores de 5 años. La situación más preocupante es la de Guatemala, donde en torno al 48% de la población infantil padece retraso en el crecimiento (Gráfico 2.3). A este país, le siguen Ecuador y Honduras, donde algo más de una quinta parte de los niños y niñas padecen ese retraso.

Gráfico 2.3. Prevalencia del retraso del crecimiento (% niños/as)



Un segundo indicador sobre este aspecto es el que mide la emaciación, que capta los fenómenos de delgadez extrema, acogiendo a la población con un peso anómalamente bajo para la talla de la persona. Existe un indicador de este aspecto que mide el porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con un peso inferior a dos desviaciones estándar respecto a la mediana. En este caso, las diferencias nacionales se mueven en un margen que va desde el 0,3% de Chile hasta el 4% de Venezuela (Gráfico 2.4). Los casos con mayor incidencia del fenómeno son Venezuela, Cuba, Ecuador, Paraguay y República Dominicana. Finalmente, un indicador igualmente revelador de la malnutrición es el que remite a las situaciones de sobrepeso, medido como porcentaje de aquellos niños y niñas menores de 5 años que superan en dos desviaciones estándar el peso mediano. Pues bien, la proporción de población afectada se mueve entre el 5% y el 12%. Los casos más preocupantes son los casos de Paraguay, Argentina, México y Chile (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.4. Prevalencia de la malnutrición (% niños/as con emaciación moderada y grave)

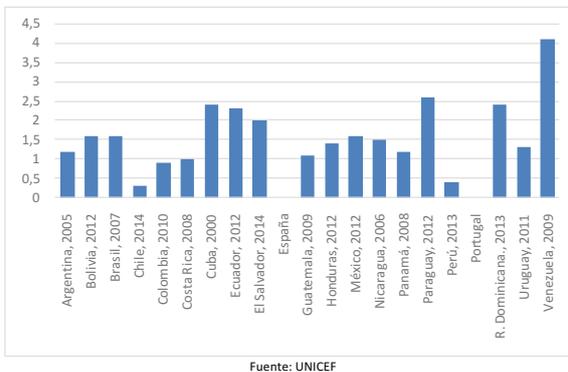
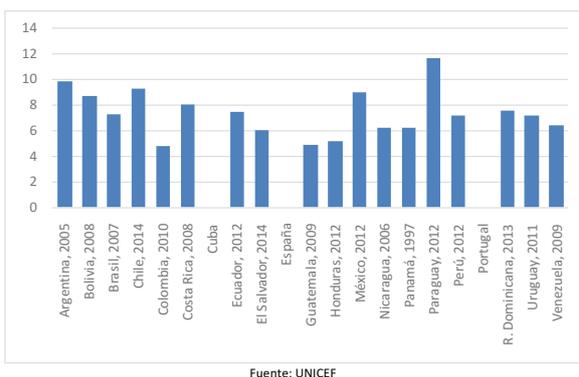


Gráfico 2.5. Prevalencia de la malnutrición (% niños/as con sobrepeso moderado y grave)

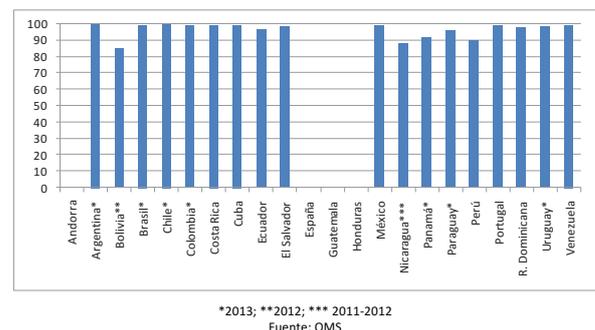


4.3. Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos y todas en todas las edades

El Objetivo 3 alude a aquellas metas más centrales relacionadas con el logro de una vida saludable para todos. Conecta con los ODM 4, 5 y 6, que remitían a factores relacionados con la mortalidad materna e infantil, así como con el tratamiento de las grandes enfermedades transmisibles, del VIH-Sida, tuberculosis y malaria. En esta ocasión, los aspectos centrales relacionados con la salud se acogen en este ODS 3, si bien con una amplitud y ambición mucho más notables que en la Agenda del Milenio. Además de los factores ya considerados en los ODM, se contempla en la nueva agenda un espectro de enfermedades y afecciones mucho más amplio, integrando aquellas derivadas de modos de vida no saludables, como el tabaquismo, la adicción a productos nocivos, los accidentes de circulación o la ingesta abusiva del alcohol. Al tiempo, las metas sugeridas tienen un mayor alcance, reclamando la cobertura universal de la atención sanitaria y las mejoras de la salud a todas las edades.

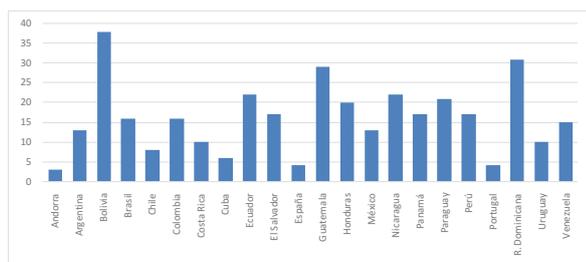
También en este ámbito se confirma el lugar intermedio que la región suele tener en el panorama internacional: de hecho, sus parámetros, aunque inferiores a los propios de la OCDE, están por encima de los correspondientes al promedio mundial. Así, por ejemplo, los datos disponibles revelan que son muchos los países en los que el 95% de los partos son asistidos por personal especializado (Gráfico 3.1). Solo en los casos de mayor peso de la población rural, como Perú, Guatemala, Bolivia o Nicaragua, esa ratio desciende del 90%.

Gráfico 3.1. Partos asistidos por personal sanitario especializado, 2014 (% de partos totales)



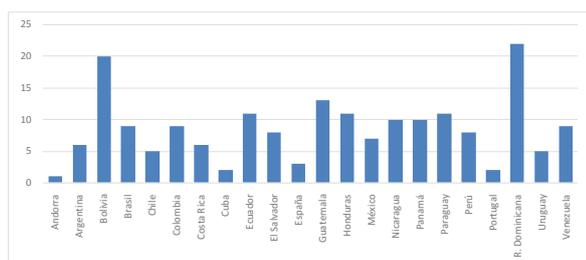
Una visión complementaria a la ofrecida en el párrafo anterior la proporcionan los indicadores relacionados con la mortalidad de los recién nacidos. Así, por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil de los niños y niñas menores de 5 años en la región es de 18 por 1000 nacidos vivos, lo cual si bien es significativamente superior a la ratio que presentan los países desarrollados (en torno al 7 por mil), es menos de la mitad de la correspondiente al promedio mundial (40 por mil). Los progresos en este campo no impiden que algunos países todavía presenten tasas elevadas, que se encuentran cercanas al promedio mundial, como es el caso de Bolivia y, en menor medida, República Dominicana y Guatemala (Gráfico 3.2). De igual forma, la tasa neonatal de mortalidad de la región (9 por mil), si bien superior a la de los países desarrollados (4 por mil), está por debajo de la correspondiente a la media mundial (20 por mil). De nuevo, los casos más preocupantes son Bolivia y República Dominicana donde la ratio se acerca a la media mundial, situándose por encima del 20 por mil (Gráfico 3.3).

Gráfico 3.2. Tasa de mortalidad infantil, 2015 (menores de 5 años fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Banco Mundial

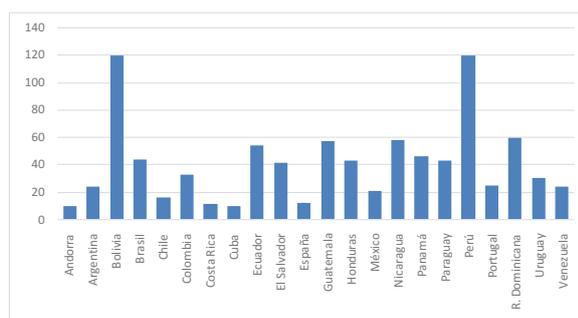
Gráfico 3.3. Tasa de mortalidad neonatal, 2015 (neonatos fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Banco Mundial

De las tres enfermedades transmisibles que concentraron la atención de la comunidad internacional con motivo de la Agenda del Milenio, la que tiene una más completa información acerca de su incidencia en la región es la tuberculosis. Pues bien, la tasa de incidencia es de 42 por cada 100.000 habitantes, lo que es un tercio de la media mundial (133 por cada 100.000 habitantes). En este caso, las situaciones más preocupantes son las de Bolivia y Perú, con tasas de 120 por cada 100.000, lo que aproxima su situación al promedio mundial (Gráfico 3.4). En el resto de los casos las tasas son perceptiblemente más bajas.

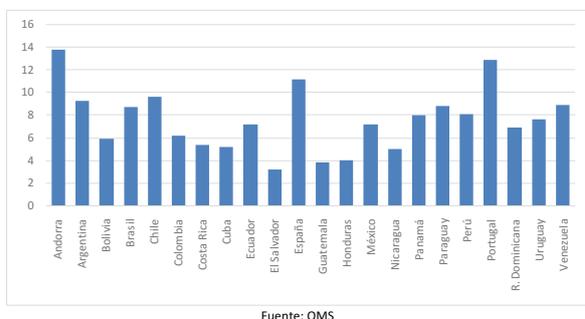
Gráfico 3.4. Incidencia de la tuberculosis, 2014 (cada 100.000 personas)



Fuente: Banco Mundial

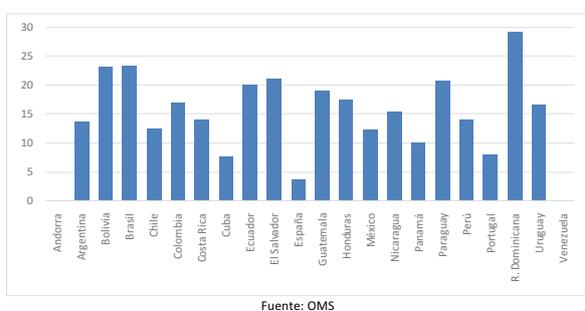
La nueva Agenda extiende su preocupación más allá de la incidencia de las enfermedades transmisibles y toma en consideración otras afecciones que afectan al despliegue de una vida saludable. Entre esas nuevas afecciones está la incidencia dañina del alcohol. El indicador seleccionado trata de medir los litros de alcohol puro ingerido por los adultos a lo largo del año. En este caso son los países europeos, Andorra, Portugal y España, los que presentan mayores ratios: de 14, 13 y 11 litros, respectivamente (Gráfico 3.5). En el resto de los casos, los valores promedios son más moderados, moviéndose entre 5 y 9 litros en la mayor parte de los casos.

Gráfico 3.5. Consumo de alcohol, 2008-2010 (litros per cápita en un año)



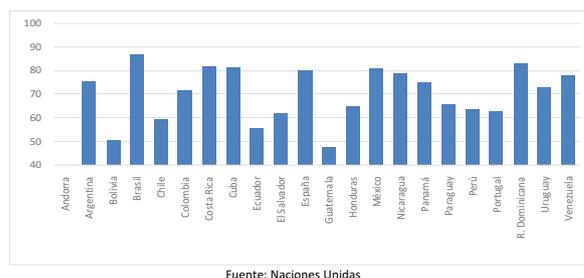
La mortalidad no solo deriva de enfermedades, sino también de prácticas sociales que comportan riesgos para la vida y la salud de las personas. Uno de los riesgos más generalizados es el que tiene que ver con los accidentes de circulación. El indicador correspondiente mide los accidentes por cada 100.000 personas. Los datos son muy dispares de acuerdo con los países, presentándose en la región valores que van desde las 386 personas de Paraguay a las más de 45 mil que presenta Brasil. No obstante, estos valores están muy condicionados por la dimensión, poblacional y territorial, de los países. Por eso, resulta más interesante poner este parámetro en relación con la población de cada caso. En esta ocasión es la República Dominicana la que presenta ratios superiores, seguida de Brasil y Bolivia (Gráfico 3.6).

Gráfico 3.6. Mortalidad por accidentes de tráfico en carretera, 2013 (por cada 100.000 habitantes)



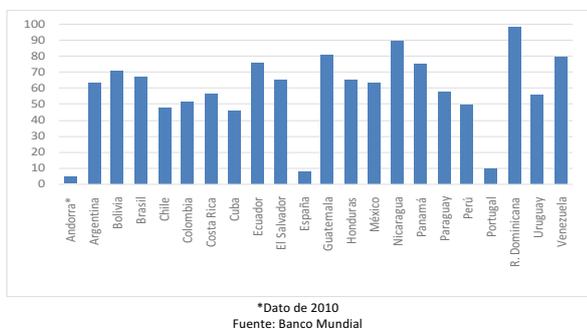
El seguimiento de la Agenda 2030 prevé utilizar como indicador el porcentaje de mujeres en edad reproductiva que tienen sus necesidades de planificación familiar cubiertas con métodos anticonceptivos modernos. En este caso, la región no parece estar demasiado mejor que el promedio mundial: de hecho, mientras la primera presenta una ratio del 80%, la tasa equivalente para el promedio mundial es del 76%. Aquí se define una importante carencia de la región. Los casos de Guatemala, Ecuador y Bolivia, con datos próximo al 50%, son los que presentan tasas inferiores, a distancia del promedio mundial (Gráfico 3.7).

Gráfico 3.7. Uso de anticonceptivos modernos, 2015 (uso de anticonceptivos modernos/demanda de planificación familiar)



Un factor de desigualdad de género y de inadecuado disfrute de la salud es el embarazo prematuro, que afecta a niñas y jóvenes de reducida edad. Está previsto disponer de información acerca de las niñas embarazadas de entre 10 y 14 años, pero la estadística ya disponible recoge los datos de aquellas jóvenes embarazadas con una edad de entre 15 y 19 años. Esta tasa es del 23 por mil en el caso de los países desarrollados, se eleva a cerca del 45 por mil en el caso de la media mundial, pero llega al 66 por mil en el caso de la región. Es, pues, un fenómeno preocupante, que debiera ser objeto de atención por parte de los poderes públicos. Los países que presentan registros superiores corresponden a República Dominicana, Nicaragua, Guatemala y Venezuela (Gráfico 3.8).

Gráfico 3.8. Tasa de natalidad entre adolescentes, 2014 (nacimientos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años de edad)



Una parte importante de los medios de implementación necesarios para mejorar los parámetros de salud tiene relación con la dotación de profesionales de la medicina (médicos y enfermeros) (Gráficos 3.9. y 3.10), en relación con el volumen de población. Las diferencias entre países son notables: los mejores parámetros se registran en los casos de Cuba, Portugal, España y Uruguay; por su parte, los peores datos corresponden a Guatemala y Honduras.

Gráfico 3.9. Densidad de médicos (por cada 1.000 habitantes)

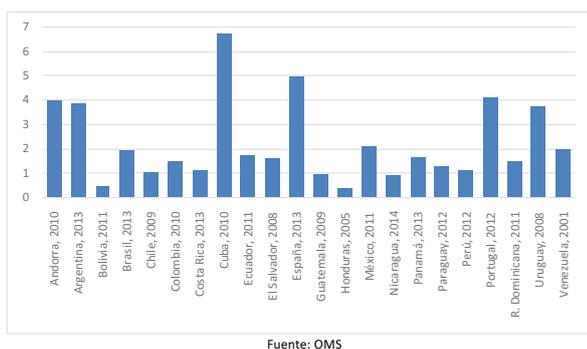
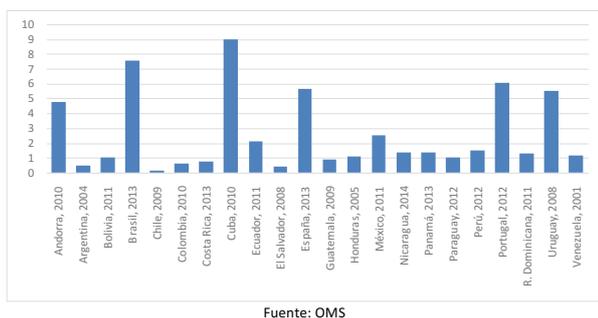


Gráfico 3.10. Densidad de enfermeros/as y personal de partería (por cada 1.000 habitantes)



4.4. Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos y todas

El objetivo 4 se refiere a la necesidad de promover la educación de calidad, para que sea accesible para todas las personas, una de las dimensiones clave del desarrollo humano. Respecto a los ODM, en este caso se tiene una mirada más abarcadora del proceso educativo, contemplando la formación a lo largo de la vida, y se insiste en la necesidad de mejorar la accesibilidad y la calidad de la oferta educativa a todos los niveles.

Una primera imagen del desarrollo de los sistemas educativos en la región la proporcionan las respectivas tasas brutas de escolarización, si bien esos datos no informan acerca de la calidad de la oferta educativa, ni del grado de aprovechamiento que los alumnos y alumnas hacen de su inscripción en los centros escolares. Por lo que se refiere a la enseñanza primaria, las tasas brutas de todos los países de la región son iguales o superiores al 100% (Gráfico 4.1). Ello revela que la universalización de este nivel formativo está virtualmente conseguida, aunque los datos indican también la presencia en la matrícula de población perteneciente a segmentos de edad distintos a los propios de ese nivel formativo. Las ratios correspondientes a las tasas brutas de matriculación de la enseñanza secundaria son perceptiblemente más reducidas (Gráfico 4.2). Si se excluye Andorra, cuyos datos están claramente desfasados (corresponden a 1983), los valores más bajos, con tasas inferiores al 70%, los presentan Honduras y Guatemala. En el otro extremo, las tasas superiores (mayores del 100%) corresponden a España, Portugal, Argentina, Costa Rica y Ecuador.

Gráfico 4.1. Tasa bruta de escolarización en educación primaria

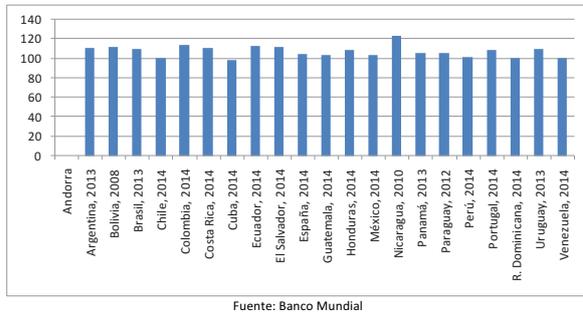
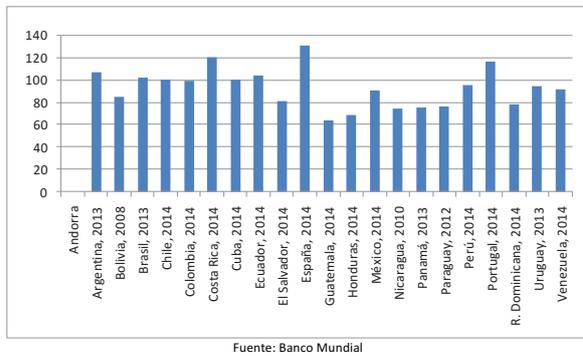
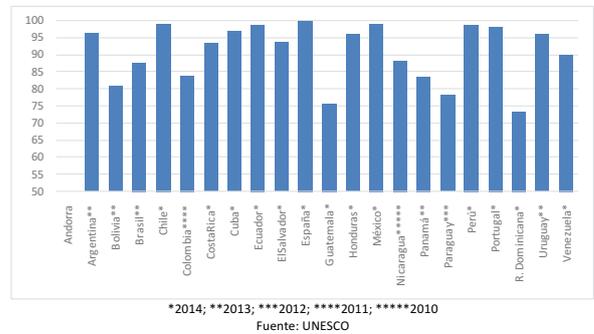


Gráfico 4.2. Tasa bruta de escolarización en educación secundaria



Más allá de los niveles formativos reglados, el Objetivo 4 propone avanzar en el cuidado y la educación preescolar, dado el papel clave que tiene esa formación en el desarrollo posterior del niño o de la niña, incluido el posterior aprovechamiento del resto del proceso formativo. Los datos de que se dispone no son todo lo precisos que debieran, por cuanto agrupan tratamientos de atención a los niños y niñas de naturaleza muy dispar. En todo caso, ateniéndose a la información disponible se confirma que las tasas correspondientes a la región son equivalentes a la media mundial y cercanas al 90% (Gráfico 4.3). Las tasas más elevadas en este aspecto las presentan Chile, España y México y las tasas más bajas corresponden a República Dominicana, Paraguay y Guatemala.

Gráfico 4.3. Tasa de participación en el aprendizaje organizado (% de niños/as)



Una de las metas que se derivan de este objetivo tiene relación con la accesibilidad y equidad del sistema educativo desde la perspectiva de género. Para aproximar estos criterios se contempla la relación existente entre niños y niñas en la enseñanza primaria y secundaria. Pues bien, el comportamiento de la región es relativamente similar a la media mundial, revelando una virtual paridad entre géneros en ambos niveles educativos. Aunque la situación de los países presenta perfiles diferenciados, las ratios son en general próximas a la paridad (Gráficos 4.4 y 4.5). Acaso cabe destacar por presentar niveles algo inferiores a ese objetivo a la República Dominicana, para el caso de la enseñanza primaria, y a Guatemala, para la secundaria.

Gráfico 4.4. Índice de Paridad de Género en educación primaria

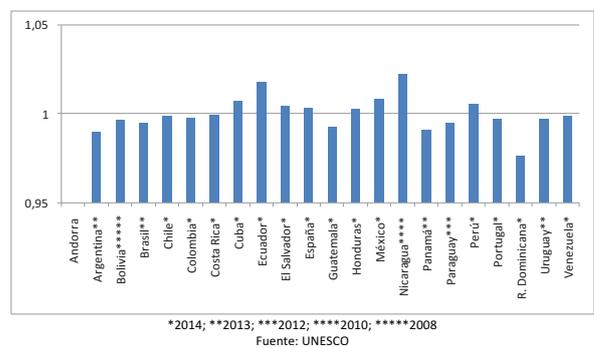
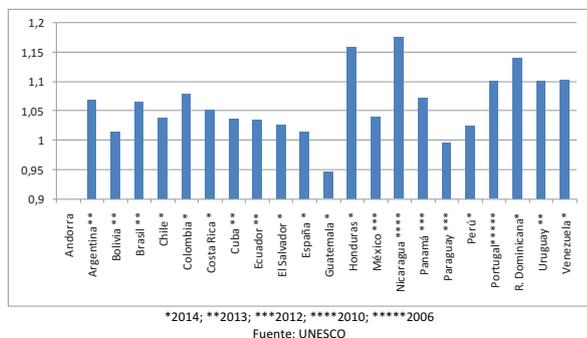


Gráfico 4.5. Índice de Paridad de Género en educación secundaria, 2010



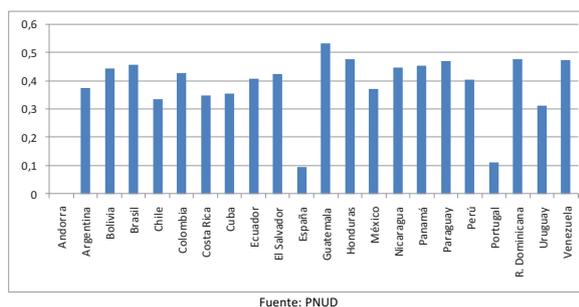
4.5. Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

La equidad de género formó parte de los ODM, si bien con un enfoque que fue considerado excesivamente limitado, concentrando su atención en la igualdad de acceso de las mujeres al sistema educativo, además de en la reducción de la tasa de mortalidad materna y en la promoción de la mujer a los puestos de decisión pública. En la Agenda 2030 el objetivo de equidad de género se amplía considerablemente, atendiendo a aspectos cruciales de los derechos de la mujer, incluida la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas y la promoción de la igualdad efectiva de oportunidades para el liderazgo de las mujeres en todos los ámbitos de la vida. Aunque el objetivo 5 es el que de forma más precisa se orienta a ese propósito, la equidad de género permea el conjunto de los ODS, traduciéndose en metas correspondientes a otros objetivos, y debe ser igualmente traducido a una segregación de los indicadores en todos los ámbitos posibles.

Pese a su crucial importancia, conviene señalar que este objetivo se enfrenta a una muy deficiente información estadística en la que hacer descansar el seguimiento de los progresos. Alguna de las metas aprobadas, como las relativas a la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres o las niñas carece, por el momento, de indicadores adecuados para darle seguimiento.

Para superar las carencias de indicadores, se puede recurrir al índice de desigualdad de género, que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que ofrece una primera imagen –forzosamente sintética– de las disparidades de género en el seno de los países. El indicador se construye tomando en cuenta tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la salud reproductiva, que se mide a través de la tasa de mortalidad materna y de la tasa de fecundidad entre las adolescentes; el empoderamiento, que se mide a través de la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y la proporción de mujeres, respecto a hombres, de 25 o más años que han cursado enseñanza secundaria; y la situación económica, expresada como participación en el mercado laboral de las mujeres respecto a los hombres. Cuanto menor sea el índice, mayores serán los niveles de igualdad entre hombres y mujeres. Pues bien, el índice correspondiente a América Latina se encuentra muy levemente por debajo del promedio mundial (0,41 frente al 0,44), pero es muy superior al que presentan los países más igualitarios en este ámbito, como Holanda, Suecia o Dinamarca, que presentan indicadores de en torno al 0,05. Solo España, con un indicador del 0,09, y Portugal, con 0,11, se encuentran en parámetros próximos a los de los países nórdicos (Gráfico 5.1).

Gráfico 5.1. Índice de desigualdad de género, 2014



Aunque la información es manifiestamente mejorable, existe mayor información acerca de la meta que se refiere a la eliminación de las prácticas dañinas contra las mujeres y las niñas, como el matrimonio precoz o forzado y la mutilación genital. Así, por ejemplo, UNICEF da información acerca de las mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas antes de los 15 y antes de los 18 años, respectivamente. En el primer caso, los porcentajes de los países para los que existen datos apuntan a la existencia de

un problema relevante: son muchos los países que tienen ratios superiores al 5%; e incluso esa ratio llega al 10% en los casos de República Dominicana, Nicaragua o Brasil (Gráfico 5.2). A su vez, el porcentaje de mujeres de entre 20 y 24 años que habían contraído matrimonio antes de los 18 años es muy superior, moviéndose en un número amplio de países de la región en cuotas cercanas a un quinto del total (Gráfico 5.3). Pero, en algunos países, como Brasil, Guatemala, Honduras, Nicaragua o República Dominicana esa ratio supera holgadamente el 30%.

Gráfico 5.2. Proporción de mujeres casadas antes de los 15 años, 2008-2014 (% mujeres entre 20 y 24 años)

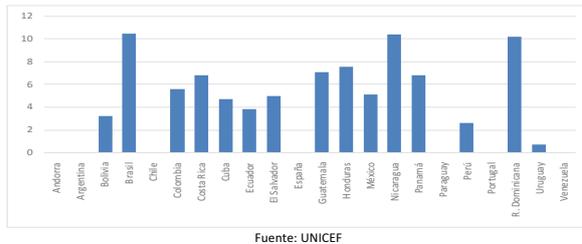
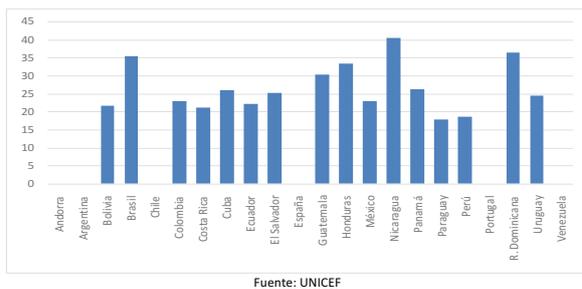


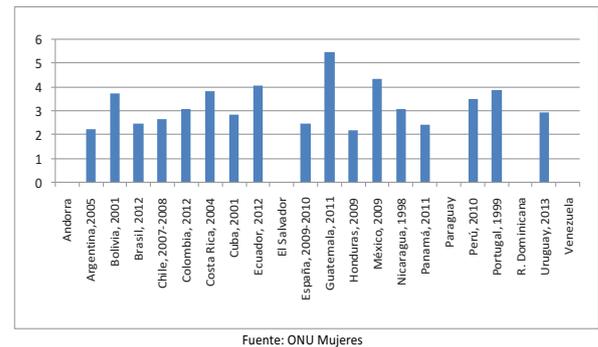
Gráfico 5.3. Proporción de mujeres casadas antes de los 18 años, 2008-2014 (% mujeres entre 20 y 24 años)



Una parte de la desigualdad de género se expresa en el uso del tiempo, al hacer que la mujer dedique parte de su esfuerzo y energías a tareas del hogar o a los cuidados familiares, sin que ese tipo de trabajo sea retribuido ni reconocido socialmente. Existen indicadores que miden el número de horas que hombres y mujeres dedican a las actividades no remuneradas relacionadas con el cuidado de la familia y el hogar. Pues bien, en la región, mientras los hombres dedican entre 1 y 2 horas a este tipo de actividad, las mujeres dedican entre 3 y 6 horas. Es decir, las mujeres emplean entre dos y cinco

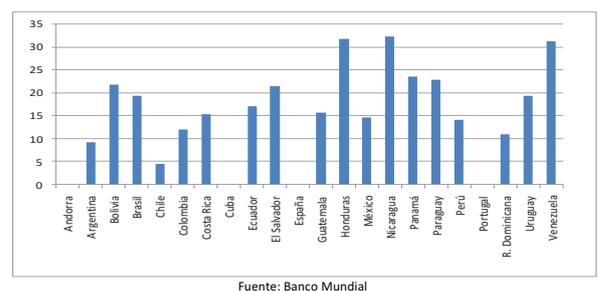
más tiempo al trabajo no remunerado. Los casos de más acusada diferencia entre mujeres y hombres se encuentran en Guatemala, México, Ecuador, Portugal, Costa Rica y Bolivia (Gráfico 5.4).

Gráfico 5.4. Tiempo dedicado a tareas domésticas y cuidados no remunerados (diferencia entre mujeres y hombres, en horas)



Por último, el objetivo 5 propone asegurar la plena presencia de la mujer en el liderazgo político y económico. El Banco Mundial da información del porcentaje de empresas con mujeres en puestos directivos. América Latina presenta una ratio, cercana al 20%, que es superior a la propia de la OCDE (15%), pero que todavía está muy lejana de la paridad. Entre los países que más han avanzado en este campo figuran Honduras, Venezuela y Nicaragua, mientras, al contrario, los que presentan ratios inferiores son Chile y Argentina (Gráfico 5.5). Como se constata en los indicadores antes referidos, los logros en la presencia empresarial de las mujeres no revelan logros consolidados en materia de igualdad de género en otros ámbitos.

Gráfico 5.5. Proporción de mujeres en puestos directivos, 2010 (% empresas con mujeres como altas directivas)

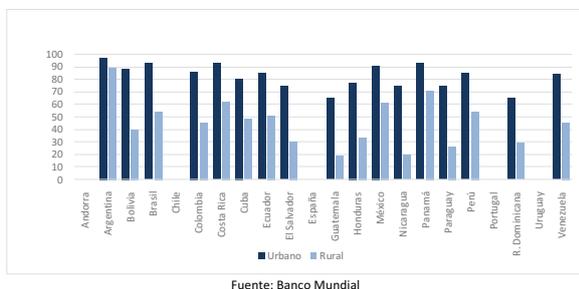


4.6. Objetivo 6: Asegurar una gestión adecuada y sostenible del agua y del saneamiento para todos y todas

El acceso al agua y al saneamiento figuraba como una de las metas correspondientes al ODM 7. Se entendía entonces que el agua era un recurso básico para la vida y que el acceso al saneamiento mejora las condiciones de vida y de salud de las personas. Cabe recordar que el 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció la existencia de un derecho humano al agua y el saneamiento. En la Agenda 2030 se mantiene esa visión, enmarcándola en un objetivo propio y proyectándola hacia las necesidades de gestión eficiente y sostenible de los recursos de agua y de protección de los ecosistemas hídricos.

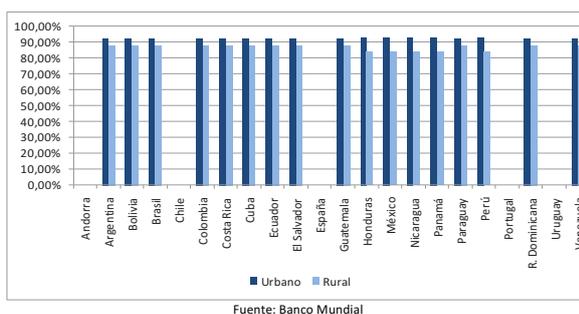
La primera de las metas relacionadas con este objetivo alude al acceso universal y equitativo a agua potable segura y a precios asequibles. El Banco Mundial ofrece información acerca de ese aspecto, diferenciando entre las poblaciones urbana y rural. En la región, la población urbana alcanza ratios elevadas de acceso al agua, con proporciones que superan el 90% en una amplia relación de países (Gráfico 6.1). Los casos que presentan ratios más bajas son República Dominicana y Guatemala, con tasas de entorno al 65%, seguidos de Paraguay y buena parte de Centroamérica, incluyendo Honduras, Nicaragua o El Salvador, con tasas que superan ligeramente el 70%. Las ratios de acceso son, sin embargo, mucho más bajas en el caso de la población rural. Son los casos de Argentina (cerca del 90%) y Panamá (70%) los países que presentan las ratios más elevadas de población rural con acceso al agua. En el otro lado, en el grupo de los países con mayores carencias, de nuevo aparecen algunos países de Centroamérica, con ratios inferiores al 20%.

Gráfico 6.1. Acceso al agua, 2015 (% población con acceso a agua potable)



Un segundo ámbito relacionado con este objetivo es el que se refiere al acceso al saneamiento. También en este caso, los datos proporcionados por el Banco Mundial permiten discriminar entre entornos urbanos y rurales. Por lo que se refiere a los entornos urbanos, los datos confirman que en todos los países más del 90% de los hogares tienen acceso a saneamiento. Esa ratio se ve algo reducida cuando la atención se desplaza a los entornos rurales, aunque en todos los países se supera con holgura el 80% (Gráfico 6.2).

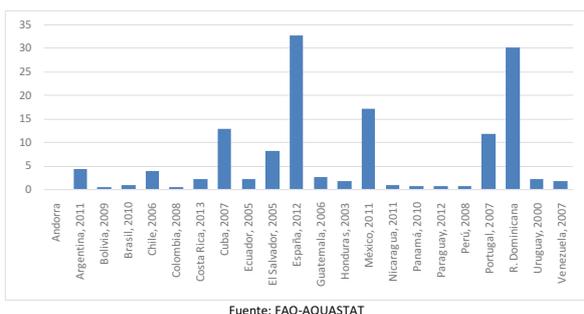
Gráfico 6.2. Acceso a fuentes de saneamiento, 2015 (% población)



Un aspecto igualmente relevante es el uso eficiente y sostenible que se hace de los recursos relacionados con el agua. Una forma de aproximar este aspecto es a través del estrés hídrico, que se aproxima a través del agua dulce que se emplea como parte del total de los recursos. En América Latina, las ratios son bajas, evidenciando que se trata de una región con abundantes recursos hídricos, pero esta imagen complaciente puede ser hasta cierto punto engañosa, en la medida en que el tipo de acceso y aprovechamiento no sea el adecuado. En todo caso, el punto de partida es comparativamente muy favorable.

Los problemas más agudos se plantean en los casos de España y de República Dominicana y, en menor medida, en México, Portugal y Cuba (Gráfico 6.3).

Gráfico 6.3. Nivel de estrés hídrico (% de utilización de agua dulce sobre el total de recursos hídricos renovables)



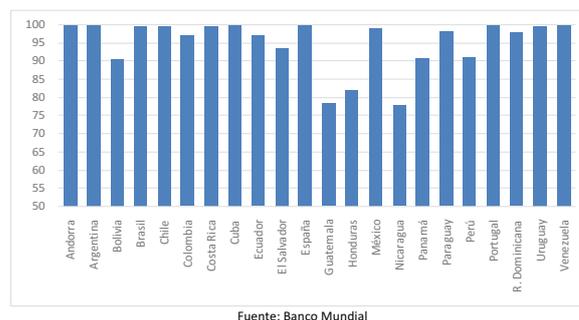
4.7. Objetivo 7: Asegurar el acceso en condiciones de coste, fiabilidad y sostenibilidad a energía moderna para todos y todas

La nueva Agenda 2030 otorga una mayor relevancia a la dimensión ambiental del desarrollo y a generar las bases para un crecimiento económico de amplia base social. En los ODM la dimensión económica estaba ausente y la de carácter ambiental quedaba reducida a lo que planteaba el ODM 7. En la Agenda 2030, hay al menos siete objetivos que tienen relación muy directa con la dimensión de la sostenibilidad ambiental (aunque en otros objetivos también se contempla este aspecto) y, al menos hay tres objetivos con claras vinculaciones con el modelo de crecimiento económico. Hay además un objetivo que integra ambas dimensiones: es el ODS 7, que alude al acceso de la población a la energía y del modelo de abastecimiento energético existente. Un tema que es clave tanto para el desarrollo de la vida de las personas como para el progreso económico y la sostenibilidad agregada del planeta.

Para dar seguimiento a este objetivo, uno de los indicadores más inmediatos y disponibles es el de la proporción de población que tiene acceso a electricidad. En general, la región presenta estándares por encima de la media mundial: un 99% de la población tiene acceso a electricidad, mientras que a nivel mundial esa proporción es del 84%. Ayuda a este

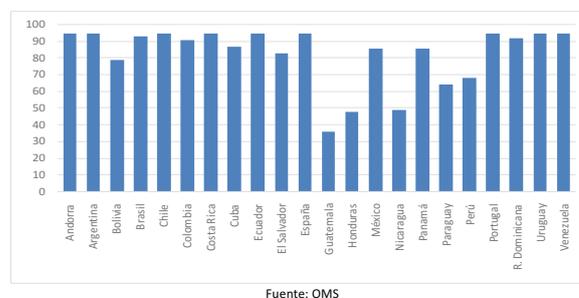
resultado el alto nivel de urbanización que caracteriza a la región. Desde el punto de vista de los países, hay pleno acceso (100%) en los casos de España, Portugal y Venezuela, mientras que, por el contrario, los países con más bajos niveles (inferiores al 80%) son Nicaragua y Guatemala (Gráfico 7.1).

Gráfico 7.1. Acceso a la electricidad, 2012 (% población)



También existe información acerca de la dependencia primaria de la población de combustibles limpios. En este caso, las tasas que presenta la región son muy dispares de acuerdo con los países (Gráfico 7.2). Son muchos los casos que presentan tasas cercanas o superiores al 90%, incluidos los europeos España, Portugal y Andorra. Por su parte, entre los países que presentan una realidad más preocupante se encuentran los centroamericanos, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con tasas inferiores al 50%.

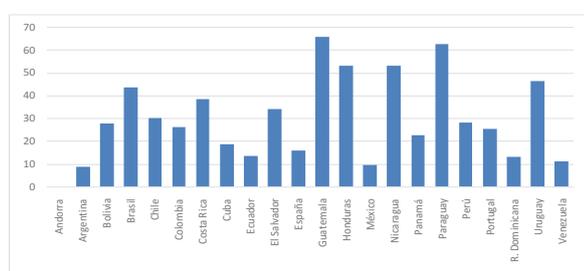
Gráfico 7.2. Dependencia de los combustibles limpios, 2012 (% población con dependencia de los combustibles limpios)



La construcción de un mundo sostenible obligará a un cambio en los patrones de abastecimiento energético, otorgándole a las energías renovables un mayor protagonismo en el abastecimiento energético de los países. Es relevante, por tanto, atender al peso

que las energías renovables tienen en el consumo, un ámbito en el que América Latina parece evidenciar una manifiesta ventaja. El porcentaje en la región se acerca al 27%, más del doble del correspondiente a los países de la OCDE (10%) y superior también al correspondiente al total mundial (18%). Dentro de los países de la región, son Paraguay y Guatemala los que presentan porcentajes de energías renovables más elevados (Gráfico 7.3); y México y Argentina, por su parte, los que presentan las ratios más bajas.

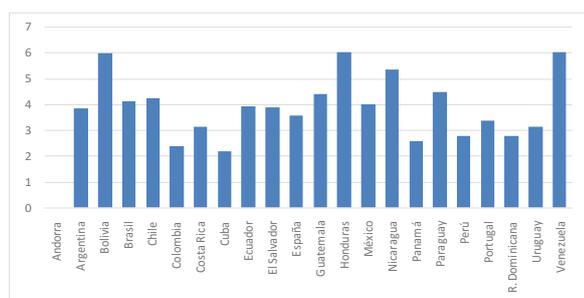
Gráfico 7.3. Peso de las energías renovables en el consumo total de energía, 2012 (%energía total)



Fuente: Banco Mundial

Por último, es relevante conocer el grado de eficiencia de las economías en el uso de los recursos energéticos, lo que se puede apreciar a través del indicador que mide la intensidad del consumo energético por unidad del PIB. En este caso, América Latina (con un índice de 4) se presenta como más eficiente que los países desarrollados (4,9) y que el promedio mundial (5,8). Los tres únicos países de la región que presentan una intensidad de consumo energético mayor que el promedio mundial son Bolivia, Honduras y Venezuela, con tasas superiores a 6 (Gráfico 7.4).

Gráfico 7.4. Intensidad energética, 2012



Fuente: Banco Mundial

4.8. Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, pleno empleo y trabajo decente para todos y todas

Una de las novedades de la Agenda 2030 es que incluye entre los objetivos diversos aspectos relacionados con la dimensión económica. Era esta una carencia que se le había señalado a los ODM, que si bien contemplaban objetivos sociales cruciales, no reparaban en las medidas económicas necesarias para alcanzarlos y hacerlos sostenibles. La realidad demostró que el crecimiento económico de algunos países en desarrollo en el período previo había sido clave para avanzar en la reducción de la pobreza; al tiempo que el desempleo generado por la crisis ha acentuado la desigualdad y la pobreza en los países afectados. En suma, es importante promover una dinámica de crecimiento, garantizando al tiempo que este tiene los rasgos de inclusión social y de sostenibilidad ambiental que inspiran la Agenda. El objetivo 8 es uno de los que la Agenda 2030 dedica a esta dimensión económica (el otro es el objetivo 9).

Si se atiende a los datos disponibles, Panamá aparece como el país con una mayor tasa anual de crecimiento del PIB per cápita en los últimos 5 años, con valores ligeramente por encima del 6% (Gráfico 8.1.). A continuación aparece un nutrido grupo de países, todos ellos con ratios superiores al 3%, entre los que se encuentra Nicaragua, Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por el contrario, España, Portugal y Venezuela son los países que aparecen con tasas negativas de crecimiento anual del PIB. De igual modo, Panamá es el que mejor dato registra en los últimos años en el crecimiento de la productividad por persona empleada, con una tasa superior al 4%, seguido de países como Perú, Costa Rica o República Dominicana (Gráfico 8.2.). Mientras que Colombia, El Salvador, Honduras y México son los países que muestran un peor desempeño, presentando valores negativos.

Gráfico 8.1. Tasa anual de crecimiento del PIB per cápita, promedio 2011-2015 (%)

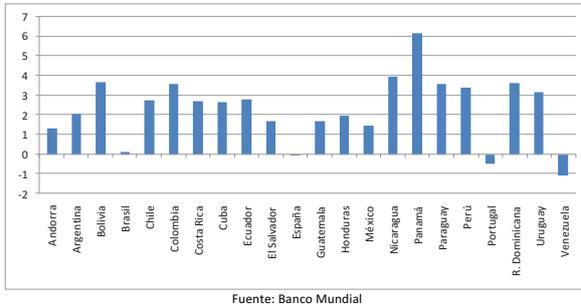
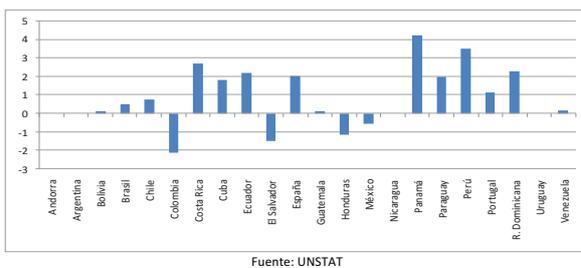
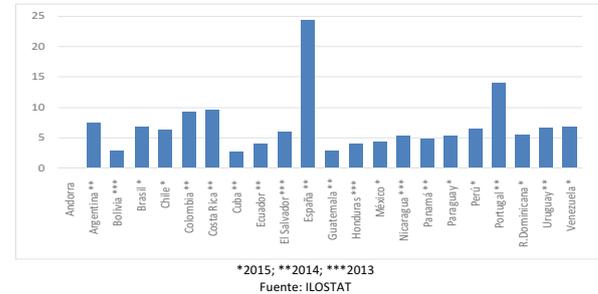


Gráfico 8.2. Tasa anual de crecimiento del PIB por persona empleada, promedio 2009-2013 (%)



Como se ha apuntado, no basta con que las economías crezcan, es importante al tiempo que el crecimiento brinde la oportunidad de un empleo adecuado a las personas. Existe suficiente información sobre este aspecto, si bien con deficiencias en la calidad de la estadística, en algunos casos por falta de información desagregada de los colectivos afectados y en otros por el hecho de que no se compute el empleo informal y el subempleo. Ateniéndose a los datos ofrecidos, los países con mayores problemas al respecto son España y Portugal, con tasas de desempleo del 24% y del 14%, respectivamente (Gráfico 8.3). Dentro de América Latina, las tasas más elevadas (aunque a distancia de las anteriormente mencionadas) corresponden a Colombia y Costa Rica, con tasas superiores al 9%.

Gráfico 8.3. Tasa de desempleo, (% población con más de 15 años)

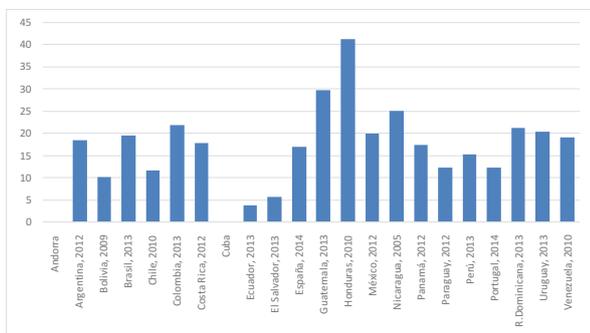


Una de las metas más complejas y desafiantes de la Agenda 2030 es la que alude a la necesidad de desacoplar el crecimiento económico del deterioro ambiental: es decir, conseguir un cambio en los patrones de consumo y producción para evitar el efecto perverso que el crecimiento puede generar sobre el entorno ambiental. Para dar seguimiento a este objetivo se han propuesto diversos indicadores relacionados con la huella material asociada al crecimiento y con el consumo de recursos materiales por parte de las demandas domésticas de los países. Lo cierto es que no existe información suficiente sobre estos aspectos, lo que subraya la necesidad de fortalecer los procesos de recolección de información estadística y su tratamiento en forma de indicadores.

De entre los sectores sociales afectados por el desempleo, es la juventud el que reclama una especial atención, no solo por la dimensión que está alcanzando en términos cuantitativos, sino también por el efecto que puede tener sobre el futuro de esas generaciones que se han visto excluidas de la experiencia laboral en un momento clave de sus vidas.

Existe información sobre la tasa de población joven que no tiene educación, empleo o formación. Las tasas correspondientes a la región son muy dispares, moviéndose entre el 3% de Ecuador y el 40% de Honduras (Gráfico 8.4). Este caso es, sin duda, el más preocupante, pero también los de Nicaragua, Uruguay, Guatemala, República Dominicana o Colombia que presentan tasas que superan el 20%.

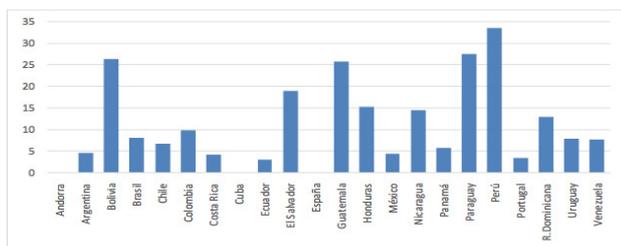
Gráfico 8.4. Jóvenes sin educación, formación o empleo (% de la población entre 15-24 años)



Fuente: ILOSTAT

Una expresión distinta de este problema relacionado con la juventud es el empleo de jóvenes que, por su edad, debieran estar todavía inmersos en el proceso formativo. UNICEF da información acerca de los niños y niñas en edad comprendida entre los 5 y los 14 años que se encuentran trabajando. Como en el caso anterior, las tasas son muy diversas según los casos, oscilando entre el 3% de Ecuador y el 33% de Perú (Gráfico 8.5). Los datos, en todo caso, evidencian la existencia de un problema importante que requiere ser superado, pero que se agrava en los casos de Perú, Paraguay, Guatemala y Bolivia, donde más de una quinta parte de los niños en edad escolar se encuentran trabajando⁵.

Gráfico 8.5. Presencia del trabajo infantil, 2009-2015 (% de la población entre 5-17 años)

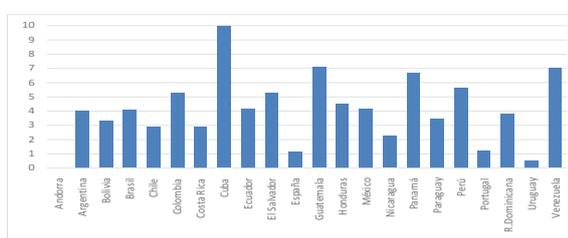


Fuente: ILOSTAT

La información proporcionada en el párrafo precedente alude a un aspecto que afecta a la normativa social y laboral de los países, alguna de ella suscrita en foros o en acuerdos internacionales. Por este motivo, en la propuesta de indicadores para la Agenda 2030 se contempla el grado de cumplimiento que hacen los países de las normativas de derechos

laborales acordadas en el seno de la OIT. El indicador está construido por la OIT en colaboración con la Universidad de Penn, y mide los avances hacia la libertad sindical, computando la situación de un país tanto mejor cuanto más cercana a cero. Los datos resultantes son muy dispares y oscilan entre el 0,5 de Uruguay al 10 de Cuba (Gráfico 8.6). Aparte de Cuba, los casos más preocupantes son, aunque a distancia, los de Guatemala, Venezuela y Panamá.

Gráfico 8.6. Cumplimiento de los Derechos Laborales, 2012



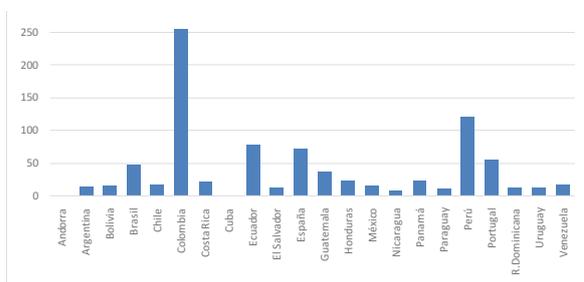
Fuente: OIT y Universidad de Penn

Para el progreso económico es importante que los países dispongan de sistemas financieros sólidos. A ello se refiere una de las metas de la Agenda. Hay tres indicadores que pueden proporcionar información sobre este aspecto. El primero es el número de sucursales de bancos comerciales por cada 100.000 adultos. Pues bien, la tasa de la región es algo superior a la media mundial (15 frente a 13), pero es perceptiblemente inferior a la propia de los países desarrollados (21). El país con más baja presencia de sucursales bancarias es Nicaragua (7,6), pero también son relativamente bajas las ratios de Paraguay, República Dominicana, El Salvador o Uruguay (Gráfico 8.7).

Otra visión complementaria de este aspecto la proporciona el indicador de cajeros automáticos por cada 100.000 adultos. En este caso, la media de la región (40) es inferior tanto a la media mundial (43) como a la propia de los países desarrollados (63). Algunos de los países de la región, como Portugal, Brasil o España presentan ratios muy superiores al promedio de los países desarrollados (Gráfico 8.8). En el otro extremo están los casos de Honduras, Nicaragua y Paraguay con ratios de menos de 30.

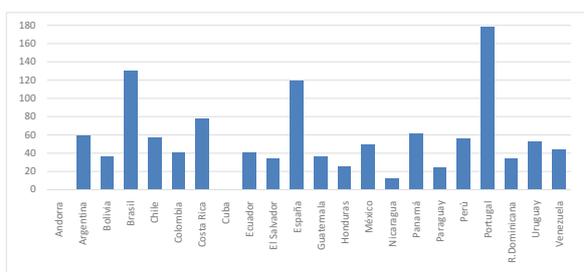
⁵ Cabe señalar que en algunos países (Perú, por ejemplo) existe un debate abierto sobre cómo afrontar el tema de la inserción de los niños y adolescentes a la vida laboral, particularmente en grupos sociales donde el trabajo infantil se considera una práctica culturalmente valiosa y parte de la educación que debe recibir un niño o niña en su camino a la edad adulta.

Gráfico 8.7. Número de sucursales bancarias, 2014 (por cada 100.000 adultos)



Fuente: FMI y Banco Mundial

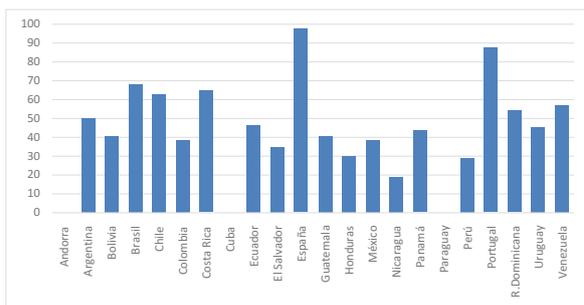
Gráfico 8.8. Número de cajeros automáticos, 2014 (por cada 100.000 adultos)



Fuente: FMI y Banco Mundial

Finalmente, el Banco Mundial proporciona información de la disposición de cuentas bancarias como porcentaje de los mayores de 15 años. También aquí la región está por debajo de la media mundial, 51 frente a 60%, y a significativa distancia de la ratio correspondiente a los países desarrollados, que es del 90%. Los países más bancarizados desde esta perspectiva son España y Portugal y, a distancia, Brasil, Chile y Costa Rica (Gráfico 8.9).

Gráfico 8.9. Proporción de adultos con una cuenta bancaria, 2014 (% de la población con más de 15 años)



Fuente: Banco Mundial

4.9. Objetivo 9: Construir infraestructura resiliente, promover una industrialización incluyente y sostenible y promover la innovación

De forma complementaria a los aspectos anteriormente tratados, el objetivo 9 de la Agenda se propone sentar las bases para un crecimiento sostenido y sostenible. Para ello es importante disponer de una dotación de infraestructuras adecuadas, promover la diversificación productiva, a través de la industrialización, y mejorar las posibilidades de cambio económico y competitividad, por medio de la innovación. Sobre estos aspectos se centra el objetivo 9.

La información que existe sobre las características de la dotación de infraestructuras de los países es muy deficiente. Por ello, la propuesta de indicadores para dar seguimiento a la Agenda se detiene en formas indirectas de conocer las prestaciones que brindan esas infraestructuras. Así, por ejemplo, entre los indicadores propuestos está el que mide el volumen de personas y mercancías transportadas. Como cabe esperar, estas aparecen muy directamente relacionadas con la dimensión económica y poblacional de los países, apareciendo en los puestos de cabeza Brasil, España o México. Es difícil, sin embargo, establecer a partir de este indicador criterios acerca de la calidad y adecuación de las infraestructuras existentes.

El Objetivo 9 alude también a la necesidad de promover una industrialización incluyente y sostenible. Una primera imagen acerca de este aspecto es el peso que tienen las manufacturas en el PIB. En este caso, la región presenta una tasa del 13%, similar a la media mundial y solo ligeramente por debajo de la propia de los países desarrollados (14%). Dado el rango de renta media en la que se mueven buena parte de los países de la región, lo esperable es que esa cuota fuese superior. Y, de hecho, dentro de la región hay algunos países con tasas superiores, como El Salvador, Guatemala, Honduras o México: en algunos de ellos tienen importante presencia las actividades de maquila que sobredimensiona el peso de las actividades manufactureras. Entre los países con tasas más bajas se encuentran aquellos especializados en servicios, como Andorra o Panamá (Gráfico 9.1). Otra forma complementaria de ver este aspecto es considerando el empleo en el sector manufacturero como proporción del empleo total.

En este caso, la tasa de la región (24%) está por debajo de la media mundial (28%) y es similar a la de los países desarrollados (24%). Los casos con mayor tasa de empleo manufacturero son Portugal, Chile, México y Argentina, mientras que los que tienen menores tasas son Nicaragua, Cuba, Guatemala y República Dominicana (Gráfico 9.2).

Gráfico 9.1. Peso del sector manufacturero, 2015 (% PIB)

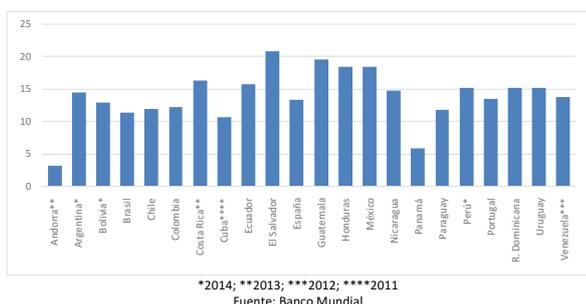
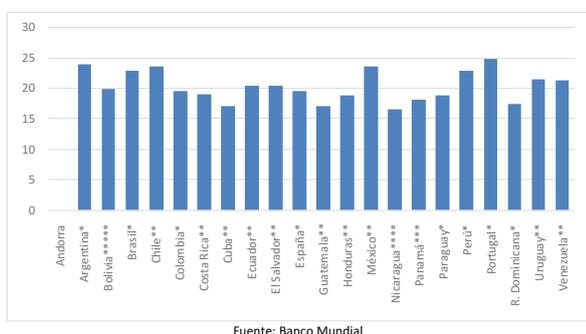


Gráfico 9.2. Peso del empleo manufacturero (% sobre empleo total)

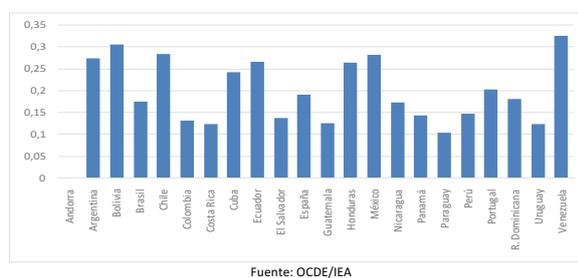


En casi todos los países, la pequeña y mediana empresa realiza una función económica y social importante, dado que es en ese sector donde en mayor medida se expresa la capacidad de emprendimiento de una sociedad y es, además, el tipo de empresas con mayores posibilidades de generación de empleo y de extensión del tejido productivo sobre el territorio nacional. Pese a ello, no existe buena información homologada entre países acerca del peso de las pequeñas empresas en el total de la producción o su vinculación al crédito, aspectos sobre los que se deberá centrar el acopio de datos en el futuro.

Existe información, sin embargo, sobre el comportamiento ambiental de las empresas, a través de los índices correspondientes de emisión de CO₂ sobre el PIB. En general, los niveles de emisión de

la región son manifiestamente inferiores al promedio mundial. Los países con menores emisiones por unidad de valor añadido producido son Costa Rica, Uruguay, Guatemala o Paraguay; en sentido contrario, los casos de mayores emisiones por unidad producida son Venezuela, Chile, México y Bolivia, todos ellos en tasas cercanas al promedio mundial (Gráfico 9.3).

Gráfico 9.3. Emisiones de dióxido de carbono, 2013 (emisiones CO₂ sobre el PIB)



La tercera dimensión a la que alude el Objetivo 9 está relacionada con la promoción de la innovación y el desarrollo tecnológico. Una primera medida de este ámbito la proporciona el gasto en I+D sobre el PIB. En este caso, la ratio de la región (0,8%) está muy por debajo del promedio propio de los países desarrollados (2,5%). Las ratios más elevadas las presentan Portugal y España y, dentro de los países de América Latina, Brasil (Gráfico 9.4). Si, en lugar de considerar los gastos en I+D, se considerase el número de investigadores por millón de habitantes, aparecen en los puestos de cabeza, además de España y Portugal, Argentina y Costa Rica, seguidos de Brasil y Uruguay (Gráfico 9.5).

Gráfico 9.4. Gasto en investigación y desarrollo (% PIB)

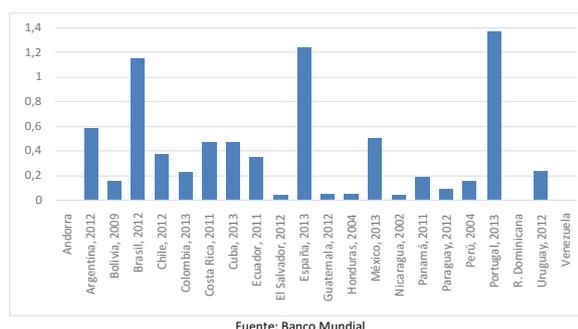
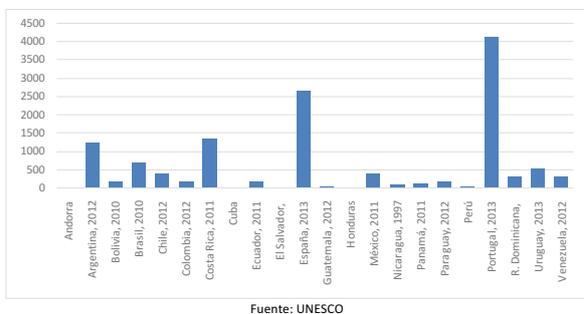
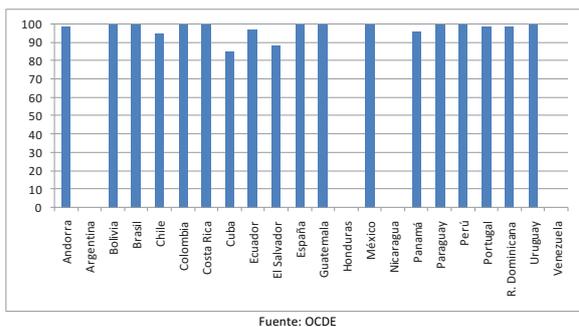


Gráfico 9.5. Presencia de investigadores/as a tiempo completo (por cada millón de habitantes)



Un último aspecto de relevancia para sentar las bases del progreso económico es la conectividad que existe en los países a través de la red de telefonía móvil. El indicador mide la proporción de población con acceso a móvil y las tasas son elevadas para el conjunto de la región, estando cercanas al 100%. De hecho, la media de la región es muy cercana a la propia de los países desarrollados. El país con mayor retraso en este ámbito es Cuba y, en menor medida, algún país centroamericano, como El Salvador (Gráfico 9.6).

Gráfico 9.6. Población cubierta por una red móvil, 2014 (% población total)



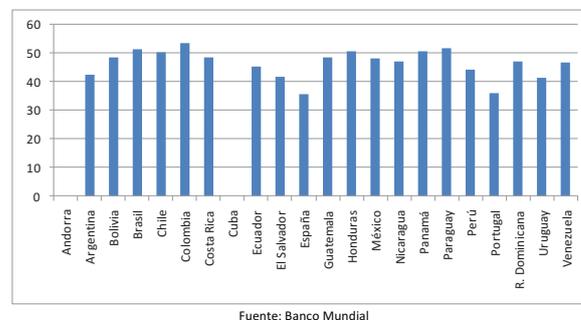
4.10. Objetivo 10: Reducir la desigualdad dentro y entre los países

La Agenda 2030 pretende estimular la transición de los países hacia modelos incluyentes y sostenibles de desarrollo. El modo en cómo se distribuyen los frutos del progreso es, por tanto, una dimensión central y novedosa de la Agenda 2030. Este aspecto no estaba en los ODM, que centraban la atención en el combate contra la pobreza. La nueva Agenda, sin abandonar ese propósito, trata de mejorar los patrones distributivos existentes tanto entre los

países como a nivel internacional. Se hace eco así de la preocupación existente acerca de los niveles crecientes de desigualdad en un número amplio de países, al tiempo que pretende reducir la brecha que en este ámbito existe entre países.

Una primera información relevante acerca del grado de desigualdad existente en el interior de los países nos la proporciona el índice de Gini. Como es sabido, América Latina es una de las regiones del mundo con mayores niveles de desigualdad. El índice de Gini confirma esta apreciación y señala los altos niveles de desigualdad que rigen en países como Colombia, Paraguay, Brasil, Honduras o Chile (Gráfico 10.1). Dentro de la comunidad iberoamericana, los niveles más bajos de desigualdad, en función de su índice de Gini, se registran en España y Portugal, y dentro de América Latina, en Uruguay, El Salvador y Argentina.

Gráfico 10.1. Nivel de desigualdad, 2011 (índice de Gini)



Uno de los indicadores sugeridos para dar seguimiento a los niveles de desigualdad es el que propuso el Banco Mundial, relacionado con el comportamiento de las rentas del 40% más pobre de la población, tanto en su dinámica como en relación con la evolución promedio de las rentas del conjunto de la población. Pues bien, lo que se observa en la región, con datos que cubren el período 2007-2012, es que, salvo en los casos de España, Portugal, Guatemala y Honduras, en todos los demás se ha producido un incremento en la capacidad de gasto de la población situado en los dos quintiles de más baja renta (Gráfico 10.2). Cuando esa evolución se compara con la propia de la capacidad de gasto media, hay una amplia relación de países en donde la población de más bajos ingresos mejoró su posición;

esto no sucede en los casos de España, Costa Rica y Honduras (Gráfico 10.3).

Gráfico 10.2. Crecimiento de la capacidad de consumo per cápita, 2007-2012

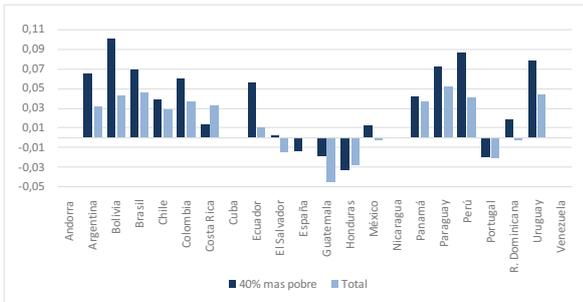
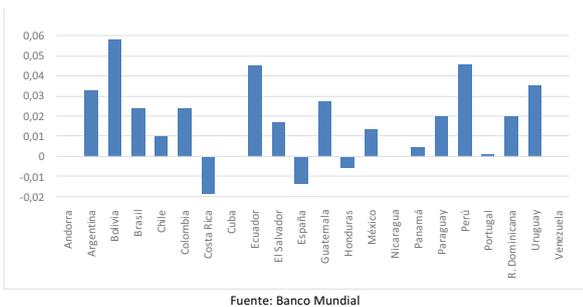


Gráfico 10.3. Crecimiento diferencial del 40% más pobre respecto al total de la población, 2007-2012



Existe el propósito de evaluar también la pobreza relativa, midiendo la proporción de personas que viven por debajo del 50% de la renta mediana, pero lo cierto es que no existen datos adecuados para la región. Como tampoco existen acerca de las personas que se han sentido discriminadas en el interior de los países o de las condiciones de protección social asociadas a los contratos. Son estos aspectos en los que necesariamente los servicios estadísticos de los países tendrán que trabajar en el futuro.

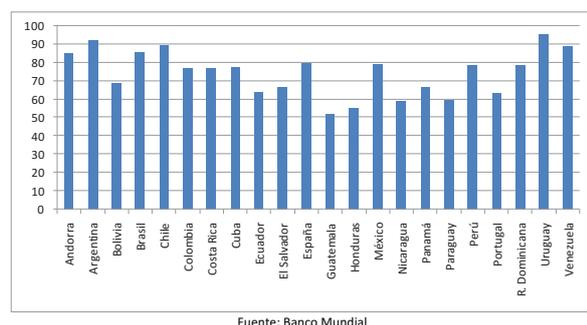
Si se transita desde la desigualdad en el interior de los países a la desigualdad internacional, un primer aspecto a considerar sugerido por Naciones Unidas es si los países disponen de voz en los organismos internacionales. El indicador nos dice que todos los países de la región son miembros de Naciones Unidas. Obviamente, este estatus no dice nada acerca de la capacidad que cada uno de ellos tiene para mantener delegaciones en los organismos que les permitan en todos los casos trasladar sus posiciones a los debates.

Un ámbito en el que se expresa la desigualdad internacional es la migración; es este, además, un aspecto que, si se trata adecuadamente, puede contribuir a atenuar la desigualdad de oportunidades que para las personas existe a nivel internacional. En ese ámbito es crucial disponer de indicadores que nos permitan evaluar hasta qué punto los países están poniendo en marcha una política apropiada para una adecuada y ordenada gestión de los flujos migratorios. Lamentablemente esa información tampoco existe en estos momentos con el grado de homogeneidad y generalización que sería deseable.

4.11. Objetivo 11: Hacer las ciudades y los asentamientos humanos incluyentes, seguros, resilientes y sostenibles

En estos momentos más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades. Esa proporción es incluso superior en el caso de América Latina, que ha sido tradicionalmente una región altamente urbanizada. Las ciudades facilitan la prestación de los servicios a la población y permiten una más fluida y rica comunicación entre las personas, así como un mayor dinamismo en el cambio cultural y en la interacción y movilización de los agentes sociales. Como consecuencia, las dinámicas de cambio social y las exigencias de gobernanza de calidad suelen ser más intensas en las sociedades altamente urbanizadas. Pero, al tiempo, el desarrollo de las ciudades va acompañado de procesos de agresión al entorno ambiental y de desequilibrios entre los ritmos de asentamiento de la población y los de generación de las infraestructuras necesarias para cubrir las necesidades sociales derivadas. La Agenda 2030 quiso atender estos aspectos a través del objetivo 11.

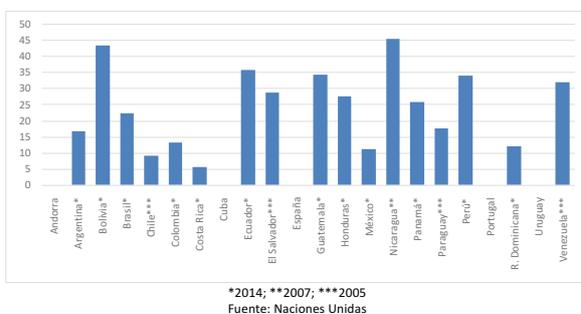
Gráfico 11.1. Tasa de urbanización, 2015 (% población total)



El análisis sobre este objetivo debe comenzar subrayando el elevado grado de urbanización de la región. De hecho, América Latina es la región del mundo en desarrollo en donde es mayor el porcentaje de población que vive en entornos urbanos. Las tasas de urbanización rondan en buena parte de la región el 80%. Los países con mayor concentración de la población en las urbes son Argentina y Uruguay, con tasas superiores al 90%; y los países en donde el peso de la población urbana es menor son Guatemala y Honduras, donde las tasas son algo superiores al 50% (Gráfico 11.1).

Buena parte de los indicadores que se prevén para dar seguimiento a este objetivo están todavía pendientes de ser definidos o, en su caso, de ser elaborados por parte de los países de manera comparable y actualizada. La información disponible es, por tanto, escasa por el momento. No obstante, existe un indicador que puede ser de interés para diagnosticar la situación de la región en relación con este objetivo: es la población que vive en tugurios en porcentaje de la población urbana del país. No existen datos para todos los casos, pero la información permite una primera imagen del punto del que se parte. Los ratios de los países de la región son muy diversos, yendo desde el 5,5% de Costa Rica al 45% de Nicaragua o el 43% de Bolivia (Gráfico 11.2). Son estos dos países, quizá junto con Ecuador, Guatemala y Perú los que acumulan una mayor proporción de población urbana en tugurios y barrios marginales.

Gráfico 11.2. Población que vive en viviendas inadecuadas (% sobre población urbana)



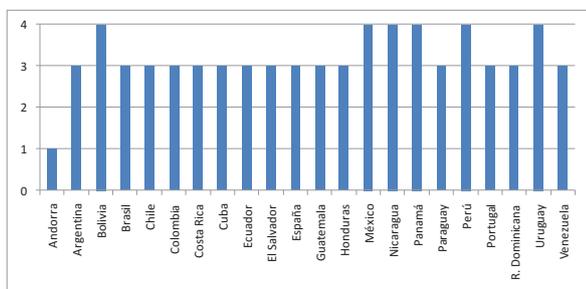
4.12. Objetivo 12: Asegurar unos patrones de consumo y de producción sostenibles

Como se señaló anteriormente, uno de los grandes desafíos de la Agenda 2030 es poner en pie modelos de desarrollo que sean sostenibles. Desde el punto de vista ambiental, esto implica alterar los patrones de producción y consumo, para asegurar que el progreso material no comporta un agravamiento de los equilibrios biofísicos en los que descansa la vida en el planeta. Encontrar patrones sostenibles de abastecimiento energético, de producción y de consumo es un desafío mayúsculo, que requerirá no solo de cambios tecnológicos, sino también de mutaciones sociales y culturales de notable entidad.

También en este caso la mayor parte de los indicadores previstos para dar seguimiento a la Agenda 2030 están por ser construidos. Aunque son muchos los aspectos que se quieren abordar, como los relacionados con la huella material, el consumo de materiales naturales en la producción, las pérdidas de alimentos, el porcentaje de empresas con informes de sostenibilidad de su actividad, los gastos en educación ambiental o el apoyo a la investigación, lo cierto es que ninguno de ellos está disponible, por el momento, de un modo que garantice la fiabilidad y homogeneidad de la información ofrecida.

Hay, sin embargo, un ámbito que aproxima el grado de compromiso de los países con los objetivos de naturaleza ambiental, que es el número de acuerdo internacionales suscritos en esta materia. En concreto, el indicador que se sugiere mide si los países se han adherido a alguno de los acuerdos básicos sobre residuos peligrosos y otras sustancias químicas y si cumplen sus compromisos y obligaciones en la transmisión de la información requerida por cada acuerdo. En concreto, se han considerado los de Basilea, Estocolmo, Rotterdam y Minamata. Pues bien, seis de los países de la región tienen suscritos los cuatro acuerdos: Bolivia, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay (Gráfico 12.1). En el resto de los casos, al menos tres de esos acuerdos han sido suscritos por los países.

Gráfico 12.1. Participación en los acuerdos multilaterales ambientales, 2016 (n° de acuerdos seleccionados firmados)



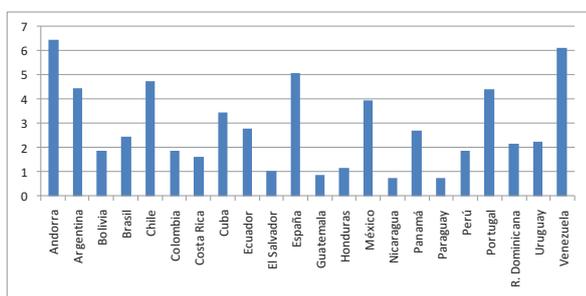
Fuente: InforMEA, Naciones Unidas

4.13. Objetivo 13: Tomar acción urgente acción para combatir el cambio climático

Dentro de los desafíos ambientales, el que tiene relación con la prevención frente al cambio climático es uno de los más urgentes. La Agenda 2030 lo acoge en uno de sus objetivos, si bien subraya que su consideración se hace sin menoscabo del papel central que en este ámbito tiene la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Como parte del diagnóstico de los países en relación con el cambio climático es importante conocer la emisión per cápita (en toneladas métricas) que cada uno de ellos hace del CO₂, como una de los principales agentes promotores del efecto invernadero. Los datos revelan diferencias muy notables entre los países de la región. Los que presentan emisiones per cápita más elevadas son Venezuela, España y Andorra, seguidos de Portugal, Argentina y Chile; por el contrario, los países de menores emisiones son los de mayor peso del sector rural, como Nicaragua, Guatemala o Paraguay (Gráfico 13.1).

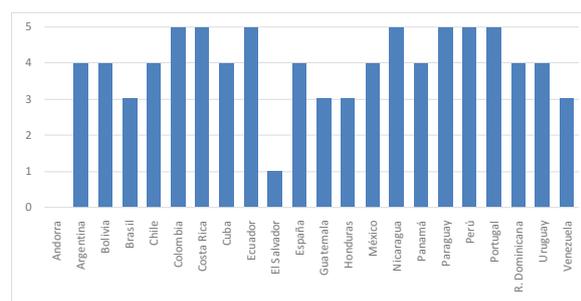
Gráfico 13.1. Emisiones de dióxido de carbono, 2013 (toneladas métricas per cápita)



Fuente: Banco Mundial

Frente a la amenaza que comporta el cambio climático y sus secuelas en forma de fenómenos atmosféricos severos, los países han de conformar sus estrategias de reducción de riesgos nacionales y locales. El indicador trata de medir si el país: i) en primer lugar, cuenta con una plataforma Nacional en materia de prevención de desastres según UNISDR-SENDAI; ii) en segundo lugar, si cuenta con políticas y planes nacionales de reducción de riesgos o si esas políticas están incluidas en su plan de desarrollo; iii) en tercer lugar, si tiene estrategias y planes sectoriales en reducción de riesgos; iv) en cuarto lugar, si dispone de legislación específica para los gobiernos locales; y v) por último, si cuenta con al menos un informe nacional de progreso en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. Pues bien, los países de la región cumplen entre 3 y 5 de los criterios previstos en el indicador. Entre los países que satisfacen todos los requisitos figuran Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Portugal (Gráfico 13.2). Por su parte, los países con menor nivel de cumplimiento son El Salvador (tan solo 1 de 5), seguido de Brasil, Guatemala, Honduras y Venezuela (con 3 de 5).

Gráfico 13.2. Disposición de estrategias de reducción de los desastres nacionales y locales, 2016 (acorde a un índice compuesto por 5 indicadores)



Fuente: UNISDR, Naciones Unidas

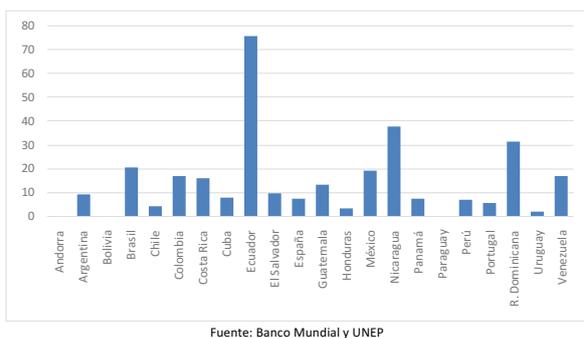
4.14. Objetivo 14: Conservar y hacer un uso sostenible para el desarrollo sostenible de los océanos, mares y recursos marinos

Además de la atmósfera, también la conservación de los mares tiene naturaleza de bien público internacional. Solo se podrán conseguir resultados efectivos si se promueve una acción coordinada a escala internacional para que se preserven adecuadamente

las condiciones de los mares, haciendo compatible su uso con los objetivos de la sostenibilidad ambiental. Como en otros objetivos relacionados con la sostenibilidad, muchos de los indicadores propuestos no están todavía disponibles. De nuevo, es necesario un esfuerzo de los países para proveer de información adecuada de estas dimensiones de la Agenda 2030.

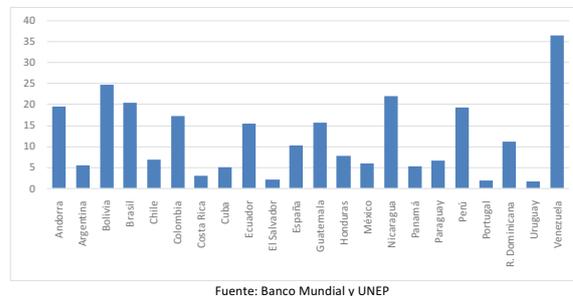
Entre los indicadores disponibles figura la dimensión de las áreas marinas protegidas como porcentaje de la superficie de aguas territoriales. Desde esta perspectiva, América Latina presenta un porcentaje superior al promedio mundial y con valores cercanos al propio de los países desarrollados. No obstante, los porcentajes son muy diferentes entre los países, dependiendo además de la dimensión de su costa y de su ubicación geográfica (Gráfico 14.1). Las mayores cuotas las presenta a gran distancia Ecuador (75%) y en menor medida Nicaragua, República Dominicana y Brasil. Los países sin costa (Andorra, Bolivia y Paraguay) quedan ajenos, por tanto, a este indicador.

Gráfico 14.1. Áreas marinas protegidas, 2014 (% sobre el total de aguas territoriales)



Un indicador complementario es el de la superficie terrestre o marina protegida en relación con el total de la superficie. En este caso, el porcentaje de América Latina se iguala al propio de los países desarrollados (en torno al 16%) y ambos están por encima del promedio mundial (12%). Los países con mayor cuota de superficie protegida son Venezuela, Nicaragua, Brasil y Bolivia, seguidos de Andorra, Perú y Colombia (Gráfico 14.2).

Gráfico 14.2. Superficie terrestre y marina protegida, 2014 (% de superficie total)

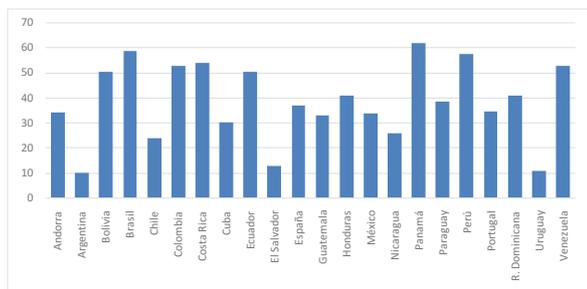


4.15. Objetivo 15: Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, la gestión sostenible de los bosques, el combate a la desertificación y paralizar y revertir la degradación de la tierra y la pérdida de biodiversidad

Más allá de la necesidad de preservar aquellos recursos del mar y de la atmósfera que son bienes públicos globales, es necesario también poner en marcha políticas que atiendan a la gestión adecuada y sostenible del conjunto de los recursos ambientales del planeta. El objetivo 15 de la Agenda 2030 se orienta a ese propósito, acogiendo en su seno toda una serie de metas relacionadas con la protección, restauración y adecuado aprovechamiento de aquellos recursos naturales y ambientales que están en riesgo, debido a los efectos de la producción, urbanización y consumo del ser humano.

Un primer indicador para diagnosticar la situación de los países en relación con este objetivo es el que se refiere a la superficie de áreas forestales en relación con la superficie total nacional. La inspección de este indicador evidencia la riqueza forestal de América Latina.

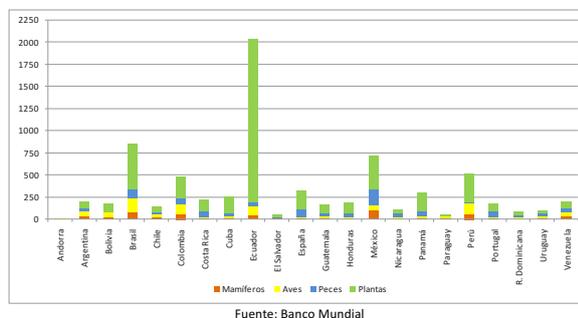
Gráfico 15.1. Superficie forestal, 2015 (% sobre superficie total)



El índice promedio de esa región (46%) es considerablemente superior al propio de los países desarrollados (31%) y al del mundo en su conjunto (30%). Dentro de América Latina, los países que, en términos relativos a su superficie, pesa más la dotación de recursos forestales son Panamá, Brasil, Perú, Costa Rica y Venezuela (Gráfico 15.1). No existe, sin embargo, información adecuada acerca de los sitios de intensa biodiversidad cubiertos por medidas y planes de protección, ni el progreso de los países hacia una gestión sostenible de las superficies forestales. Son indicadores que se prevé estén disponibles en un futuro para dar un adecuado seguimiento a la Agenda 2030.

A pesar de que la desertificación es en algunos países un problema relevante, no existe un indicador fiable y homologable de la proporción de tierras afectadas por esos procesos de degradación. Como tampoco existe información sobre la conservación de los ecosistemas montañosos. En cambio, existe una colección de indicadores (la llamada "Lista Roja"), que permite conocer las especies afectadas seriamente en su supervivencia. Los indicadores hacen referencia a mamíferos, aves, peces y plantas (Gráfico 15.2). Con diferencia, el país con mayor número de especies amenazadas es Ecuador, al que siguen Brasil y México: están también estos países entre los que atesoran mayor biodiversidad. Quiere esto decir que son los convocados a desplegar mayores esfuerzos y recibir mayor respaldo internacional si se quiere que ese patrimonio de la humanidad, que es la biodiversidad, no se degrade.

Gráfico 15.2. Especies amenazadas, 2015 (nº especies)



Otros aspectos relacionados con el tráfico de especies protegidas, la aplicación de medidas legislativas para hacer un uso justo de los recursos genéticos de la biodiversidad, la adopción de políticas contra la invasión de especies foráneas o el progreso hacia medidas en concordancia con la meta 2 de biodiversidad de Aichi (de la Convención de Biodiversidad Biológica), aunque están previstos que se elaboren, no están todavía disponibles.

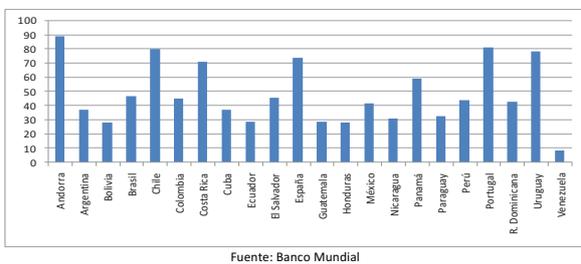
4.16. Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, proveer el acceso a la justicia para todos y todas y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles

Una de las carencias que se le atribuye a los ODM es haber dejado de lado las dimensiones no materiales del desarrollo, relacionadas con la defensa de los derechos humanos, la promoción de las condiciones adecuadas de gobernanza, la calidad de las instituciones y la promoción de la paz. Son todas, sin embargo, dimensiones cruciales del desarrollo, al menos desde un doble punto de vista: porque son dimensiones definitorias y sustantivas del desarrollo, pero también porque son medios para alcanzar mejores resultados en la senda de progreso. La Agenda 2030 se hizo eco de esa carencia e incorporó el objetivo 16 para recoger estos aspectos, relacionados con los derechos, la paz y la gobernanza.

Son pocos los indicadores acordados que ya están disponibles en este campo. Por ello, una forma aceptable de acercarse a las condiciones de gobernanza

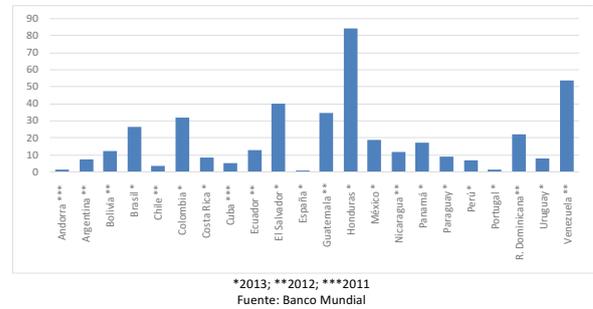
de los países de la región es a través de las seis dimensiones con las que mide la calidad institucional el Banco Mundial. Como es sabido, esas dimensiones están referidas a: i) voz y rendición de cuentas; ii) estabilidad política; iii) eficacia del gobierno; iv) calidad de la regulación; v) Estado de derecho; y vi) control de la corrupción. Cada una de estas dimensiones se conforma a partir de una amplia relación de indicadores procedentes de diversas fuentes. Pues bien, en general, América Latina ocupa una posición intermedia, con unos indicadores levemente superiores al promedio mundial. No obstante, dentro de la región los niveles de calidad institucional son muy diferentes. Si se establece una media de los seis indicadores, los valores más elevados los presentan Andorra, Chile, Costa Rica, España, Portugal o Uruguay (Gráfico 16.1). Por su parte, Venezuela es el país que presenta, con diferencia, unos más bajos indicadores de gobernabilidad, seguido de Bolivia, Honduras y Guatemala.

Gráfico 16.1. Gobernanza y calidad institucional, 2016



Uno de los aspectos en los que se traduce una adecuada gobernanza es en proveer seguridad y protección de los derechos a las personas. Un indicador que puede aproximar el grado en el que esto se produce es el número de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes. Pues bien, el dato correspondiente a América Latina (22 homicidios) es considerablemente superior a la media mundial (6) y también a la propia de los países desarrollados (4). Se apunta aquí un problema serio que afecta a la región: acorde con los datos, los niveles de inseguridad en la región son definitivamente altos (Gráfico 16.2). Los valores más extremos los presenta Honduras, con un número de homicidios de 84 personas, seguido de Venezuela (53), El Salvador (39), Guatemala (34) y Colombia (31). Frente a ellos, España apenas tiene 0,6 homicidios y Portugal 1,3.

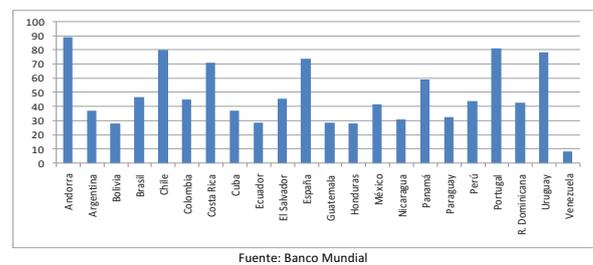
Gráfico 16.2. Número de víctimas por homicidio (por cada 100.000 habitantes)



Otro indicador que ayuda a ofrecer una imagen acerca del grado de protección de los derechos de las personas es el que se refiere al número de víctimas de tráfico humano o la proporción de mujeres víctimas de agresión o violencia sexual. Aunque se prevé el uso de estos indicadores para dar seguimiento a los ODS, es una información que todavía no está disponible de forma generalizada y fiable.

Un aspecto complementario referido a aspectos relacionados con la seguridad y el funcionamiento de la justicia es el número de detenidos sin sentencia como proporción de la población reclusa. Las proporciones son muy elevadas en algunos países. Destaca especialmente Bolivia (84%), Venezuela (73%) y Paraguay (71%) (Gráfico 16.3). No obstante, en otros ocho países los porcentajes de población reclusa detenida sin sentencia superan el 50%.

Gráfico 16.3. Personas detenidas sin sentencia, 2012-2014 (% de la población reclusa total)



La corrupción es uno de los factores que en mayor medida contribuyen a debilitar a las instituciones, dañando su eficacia y legitimidad. Uno de los indicadores globales de gobernanza del Banco Mundial ofrece información sobre este aspecto, agrupando a una amplia relación de indicadores. No obstante,

en la propuesta de Naciones Unidas para dar seguimiento a los ODS se recogen dos indicadores que abordan este aspecto. El primero es la incidencia del soborno, medido como porcentaje de empresas que experimentan solicitud de pago por la recepción de un servicio público. La tasa promedio de América Latina (10) es considerablemente superior a la propia de los países desarrollados (4), pero es inferior al promedio mundial (18). En todo caso, algunos países presentan ratios elevadas, como es el caso de Paraguay, República Dominicana, México y Perú (Gráfico 16.4).

Gráfico 16.4. Incidencia del soborno, 2010 (% empresas que recibieron pagos de al menos un soborno)

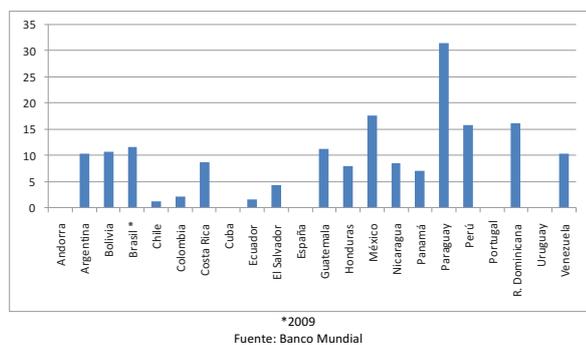
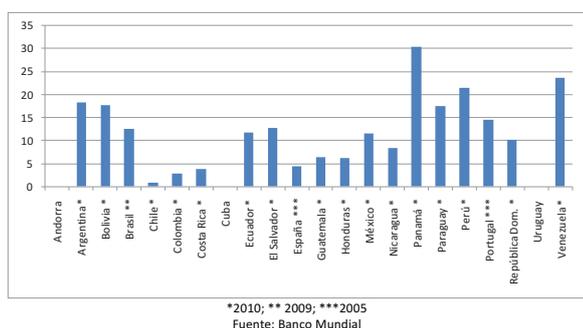


Gráfico 16.5. Incidencia del soborno, 2010 (% empresas que “esperan dar regalos a funcionarios públicos para hacer las cosas”)

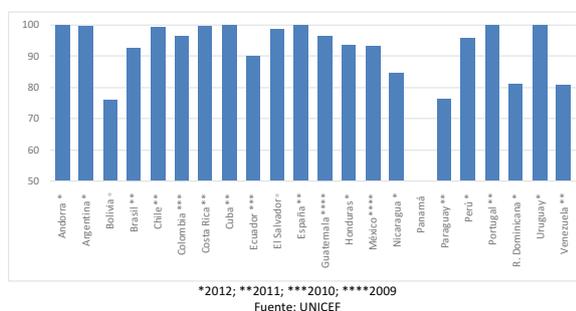


El otro indicador complementario es el porcentaje de empresas que esperan dar regalos a funcionarios públicos “para hacer las cosas”. De nuevo en este caso América Latina se encuentra entre medias de las ratios de los países desarrollados y los propios del promedio mundial. Panamá, Venezuela, Perú, Paraguay, Argentina y Bolivia ocupan los puestos más destacados en este tipo de comportamientos anómalos (Gráfico 16.5).

Existe la intención de construir indicadores que permitan apreciar si las instituciones existentes son suficientemente responsables, transparentes, incluyentes y participativas. No existe, todavía, la información necesaria para construir esos indicadores, que por el momento no están disponibles.

Una forma de medir la capacidad de las instituciones para disponer de información acerca de sus ciudadanos lo proporciona el número de niños y niñas menores de 5 años cuyos nacimientos han sido registrados por alguna autoridad civil. El registro es universal en los casos de Andorra, Cuba, España, Portugal y Uruguay (Gráfico 16.6) y alcanza ratios muy elevados (superiores al 95%) en otros siete países. Entre los casos en donde es más baja esa proporción están Bolivia y Paraguay. En todo caso, el promedio de América Latina (92%) es muy superior al promedio mundial (72%).

Gráfico 16.6. Nacimientos registrados (% de niños menores de 5 años)



Por último, todos los países, con las excepciones de Andorra, Brasil, Cuba, República Dominicana y Uruguay, disponen de instituciones independientes a nivel nacional defensoras de los derechos humanos, de acuerdo con los Principios de París.

4.17. Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalización de la Asociación Global por el Desarrollo Sostenible

Los ODM preveían en su objetivo 8 la necesidad de promover una Asociación Global para el Desarrollo, como medio para hacer realidad las metas acordadas. Se le reprochó a este objetivo ser el más incompleto y vago de los ocho aprobados, revelando el limitado nivel de compromiso que los

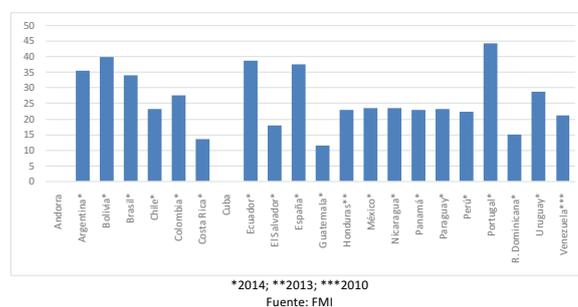
países desarrollados asumían con la movilización de recursos en respaldo de lo comprometido. Pocos cuestionaron, sin embargo, la necesidad de sumar las capacidades, experiencia y recursos de todos los actores, públicos y privados, en respaldo de la agenda, a través de una gran asociación o alianza para luchar contra la pobreza. La nueva Agenda 2030, por su carácter mucho más comprehensivo, universal y ambicioso, hace más necesario, si cabe, promover esa gran alianza entre actores diversos, gobiernos, sector privado y sociedad civil, en respaldo de lo acordado. Hacer realidad los ODS comportará una movilización sin precedente de recursos financieros, nacionales e internacionales, públicos y privados.

No obstante, no basta con esos recursos, es necesario también movilizar otros medios de apoyo, incluidas capacidades técnicas y voluntad política para hacer que las prioridades de los agentes sociales y de los gobiernos se alineen con el contenido de la Agenda. El ODS 17 trata de acoger aquellas metas relacionadas con los medios de apoyo que se requieren para hacer factible la Agenda 2030. Dentro de estos medios, se incluyen también aquellos aspectos –así llamados- sistémicos, que aluden a las reglas globales que es necesario reformar para transitar hacia estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles, tanto a escala nacional como internacional.

En la aportación de los recursos financieros que demanda la Agenda 2030 tendrá un papel crucial los provenientes de los respectivos sistemas fiscales de los países, obtenidos a través de los impuestos y otros ingresos del Estado. Buena parte de las metas aprobadas remiten a objetivos de política pública, que deben financiarse en buena medida a través de los ingresos públicos. Por ello, en este ámbito diversos indicadores están orientados a dimensionar la capacidad de movilización de recursos de los Estados. El primer indicador remite a los ingresos de las administraciones públicas en relación con el PIB (Gráfico 17.1). Las ratios que ofrecen los países de la región son muy diferentes, moviéndose entre el 11% de Guatemala y el 44% de Portugal. El grueso de los países se mueve en tasa superiores al 20%, con la excepción ya mencionada de Guatemala, junto con Costa Rica, El Salvador y República Dominicana.

Es interesante conocer también el peso que los impuestos tienen en ese proceso de financiación, también medida la recaudación en proporción del PIB. No obstante, esta información es de limitada fiabilidad, por no dar debida cuenta del peso correspondiente a las figuras impositivas de carácter regional o local. En este caso, América Latina presenta una ratio promedio por debajo tanto de la media mundial como de la propia de los países desarrollados.

Gráfico 17.1. Ingresos públicos (% PIB)



Además de los recursos domésticos, es necesario movilizar también los recursos internacionales, ya sean privados o públicos. Entre los primeros, la inversión directa extranjera tiene un especial protagonismo. Cabe medir, al respecto, el peso de las entradas netas de la inversión en relación con el PIB. El peso que esos flujos tienen en América Latina (3,9%) es superior tanto al promedio mundial (2,7%) como al propio de los países desarrollados (2,8%). En todo caso, las tasas que presentan los países en 2015 son variadas, siendo Panamá y Chile los que exhiben valores superiores y Argentina, Venezuela y Portugal en los que esos flujos tienen un menor peso relativo (Gráfico 17.2).

Respecto a los fondos internacionales de naturaleza pública, uno de los más relevantes es la AOD. En términos de sus respectivos PIB, son Nicaragua y Honduras, con tasas notablemente por encima del 3%, y Bolivia, con un 2%, los que presentan ratios superiores (Gráfico 17.3). En el resto de los casos, la aportación de la ayuda internacional es relativamente menor (claramente inferiores al 1%).

Gráfico 17.2. Entrada de Inversión Extranjera Directa (% PIB)

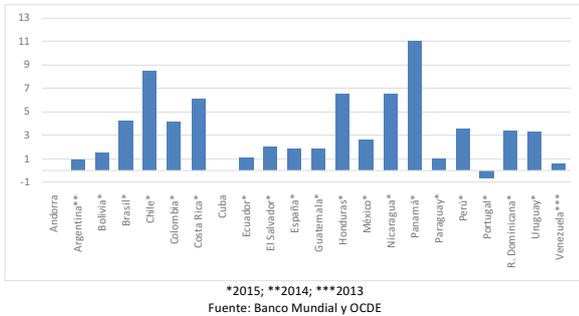
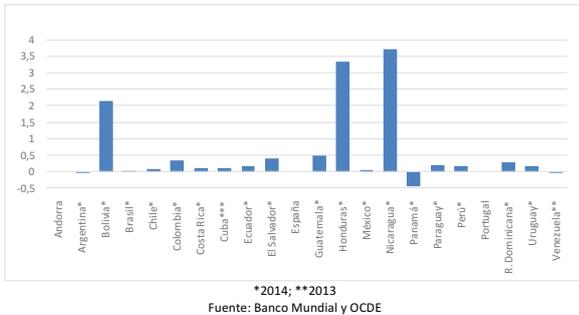
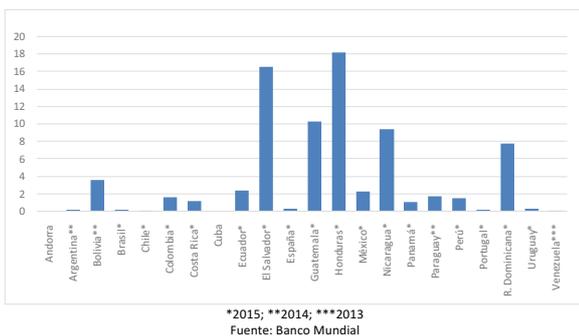


Gráfico 17.3. AOD neta recibida (% del ingreso nacional bruto)



Dada la relevancia que las migraciones internacionales tienen en alguno de los países de la región, las remesas remitidas por los migrantes se han convertido en una importante fuente de financiación. La cuota que representan estos recursos en términos del PIB en América Latina (1,6%) es mayor que el correspondiente al promedio mundial (0,5%). Los países en los que esta fuente tiene mayor relevancia son los centroamericanos, con tasas del 18% en Honduras, 16% en El Salvador, el 10% en Guatemala, el 9% en Nicaragua o el 7% en República Dominicana (Gráfico 17.4).

Gráfico 17.4. Volumen de las remesas (% PIB)



En sentido contrario, detrae recursos de los países el servicio que deriva del endeudamiento adquirido en períodos previos. Si se pone el servicio de la deuda en proporción a los ingresos obtenidos a través de la exportación de bienes y servicios, las cuotas más elevadas las presentan Brasil y Costa Rica, con un 21% (Gráfico 17.5). Si la ratio se refiriese exclusivamente a la deuda pública, los valores superiores los presentan El Salvador (12%) y República Dominicana (10%) (Gráfico 17.6).

Gráfico 17.5. Servicio de la deuda (% sobre las exportaciones de bienes y servicios)

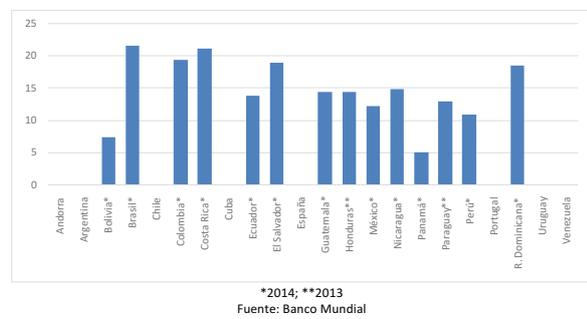
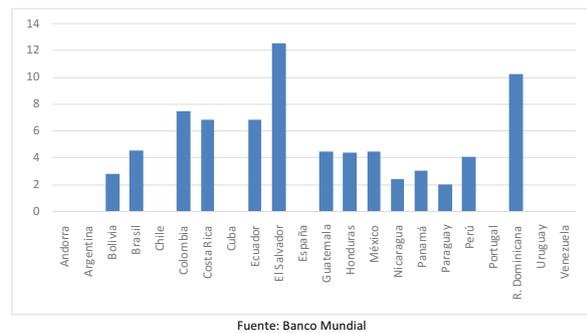


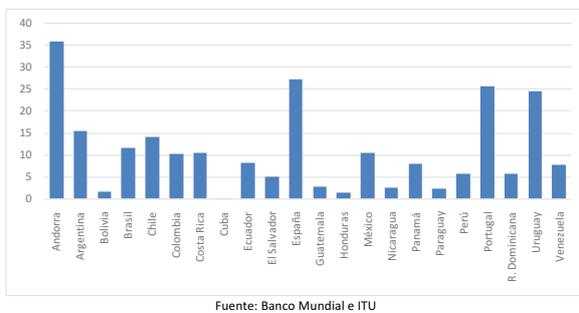
Gráfico 17.6. Servicio de la deuda pública, 2014 (% sobre las exportaciones de bienes y servicios)



Para avanzar en la transformación económica y social que la Agenda 2030 promueve es fundamental el acceso de las poblaciones a las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de la comunicación. A este respecto, es importante conocer la densidad del acceso a internet por banda ancha en cada país: un indicador que nos permite conocer este aspecto poniendo las personas conectadas en términos porcentuales respecto a la población. El dato de América Latina (casi el 10%) es muy próximo a la media mundial, pero está muy distante del existente en los países desarrollados (en torno al 30%). En este ámbito los países que presentan mayores ratios

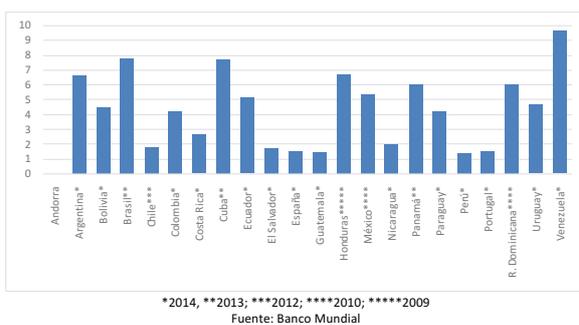
son Andorra, España, Portugal y Uruguay; y los que presentan valores inferiores son Cuba, Bolivia y Honduras (Gráfico 17.7). Una información complementaria de este mismo aspecto es el porcentaje de individuos que usan internet. En este caso, el porcentaje promedio de América Latina (62%) está entre los correspondientes a los países desarrollados (78%) y al mundo en su conjunto (43%). Los países de mayor y menor conexión coinciden básicamente con los señalados en relación a la accesibilidad a la banda ancha.

Gráfico 17.7. Personas abonadas a internet con banda ancha fija, 2014 (por cada 100 habitantes)



Un aspecto relevante es la disposición de los países a favorecer el establecimiento de un orden comercial más abierto. La tasa promedio ponderada de los aranceles aplicados por los países puede proporcionar una visión (sin duda imperfecta) de este aspecto. El nivel de protección de América Latina parece algo superior al promedio mundial, si bien las tasas aplicadas se mueven entre el 9% de Venezuela y el 1,4% de Perú (Gráfico 17.8).

Gráfico 17.8. Tasa arancelaria (% promedio ponderado de todos los productos)



Relacionado con el comercio, es importante saber también las posibilidades que les brindan a los países

sus respectivas exportaciones, que están muy relacionadas con el contenido de lo que se vende en el exterior. A este respecto, hay tres indicadores que puede resultar muy relevantes: el porcentaje de exportaciones de manufacturas de alta tecnología, el índice de concentración de las ventas y la cuota en las exportaciones mundiales. En el primer caso, las ratios mayores las presentan Cuba y Costa Rica, mientras que las menores corresponden a Panamá y Nicaragua (Gráfico 17.9). Por lo que se refiere a la concentración, las tasas mayores las presentan Bolivia, Nicaragua, Venezuela y Paraguay, mientras que las ventas son más diversificadas en España, Portugal o México (Gráfico 17.10). Y, en fin, las más altas cuotas de mercado de las exportaciones las presentan México, España y Brasil (Gráfico 17.11).

Gráfico 17.9. Tasa arancelaria (% promedio ponderado de todos los productos)

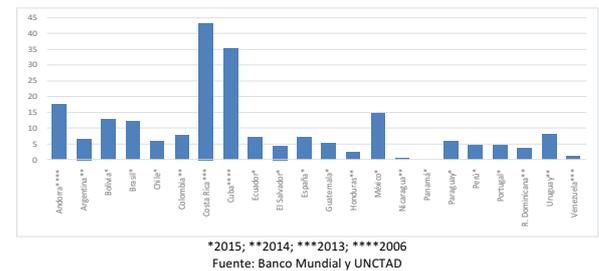


Gráfico 17.10. Concentración de las exportaciones, 2014 (índice de diversificación)

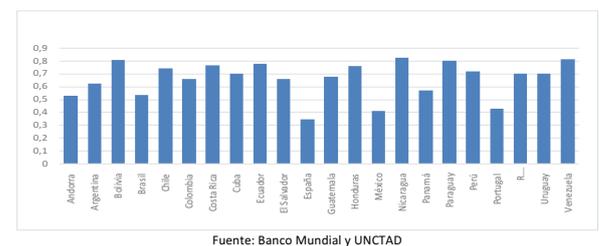
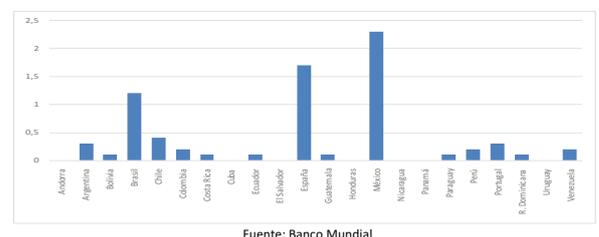
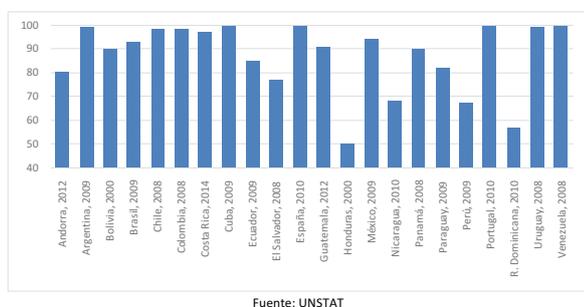


Gráfico 17.11. Participación en el comercio mundial, 2015 (% exportaciones mundiales)



Por último, el seguimiento de la Agenda 2030 va a requerir un esfuerzo en materia estadística por parte de los países. Un indicio de la capacidad de registro de la que se parte lo pueden proporcionar tres indicadores relacionados. En primer lugar, si los países han acometido algún censo de población y de viviendas en la última década: en esas condiciones se encuentran todos los países de la región con la excepción de Guatemala. En segundo lugar, la cobertura del cómputo de los nacidos vivos en el registro civil: las ratios son elevadas, en la mayor parte de los países con valores superiores al 90%, con la excepción de Bolivia, Paraguay, Venezuela, República Dominicana y Nicaragua, que presentan ratios inferiores. Por último, la cobertura de las defunciones por parte del registro civil: en este caso las tasas son más variadas por países, con valores que oscilan entre el 50% de Honduras y el 100% de Cuba, España y Portugal (Gráfico 17.12).

Gráfico 17.12. Cobertura del sistema del registro civil en relación a las defunciones (% población)



4.18. Balance general: los ODS en Iberoamérica

Una vez presentados y analizados los indicadores que se han recogido a lo largo de este capítulo, se puede realizar un balance general que permita disponer de una visión tentativa y panorámica de la situación en la que se encuentran los países iberoamericanos respecto a los distintos objetivos que componen la agenda de los ODS. Con ese fin, se estandarizaron los valores de los indicadores utilizados –poniéndolos en relación con los valores máximos y mínimos que se registran a escala internacional– para después calcular la media de estos indicadores por cada objetivo y para cada país iberoamericano. Aunque este ejercicio ofrece una

primera imagen útil para los procesos de decisión, debe ser interpretado con las cautelas oportunas que se derivan de las limitaciones metodológicas y estadísticas existentes: como ya se advirtió en la introducción, ni todos los países reportan sobre todos los indicadores analizados ni todos los objetivos presentan la misma cobertura respecto al número de indicadores con información disponible, ni finalmente todos los indicadores tienen similar nivel de fiabilidad y de pertinencia.

Para la realización de este balance general, y sin perjuicio de la más amplia transversalidad que debe inspirar a la agenda, los 17 objetivos se agrupan a continuación en seis áreas diferenciadas, en función de sus respectivas naturalezas y de las temáticas a las que centralmente atiende cada uno: logros sociales; reducción de las desigualdades; crecimiento y prosperidad; sostenibilidad medioambiental; gobernanza y construcción de sociedades pacíficas; y, por último, medios de apoyo y otros aspectos sistémicos.

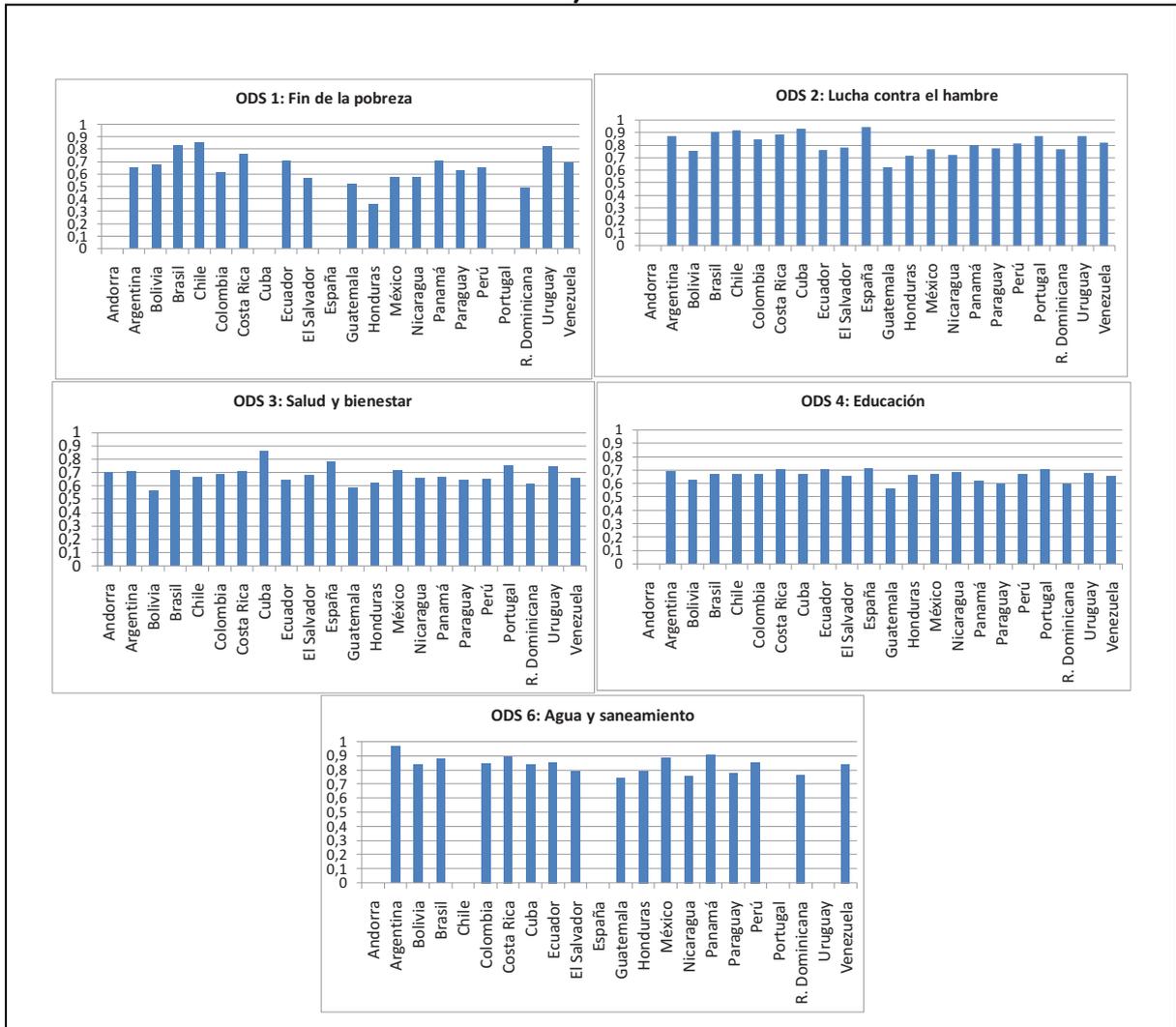
Objetivos relativos a logros sociales

Atendiendo a los objetivos más centrados en logros sociales (Recuadro 2), se observan elevadas disparidades entre los países iberoamericanos. Mientras un grupo de países –entre los que, además de España y Portugal, suelen encontrarse países como Uruguay, Chile, Brasil o Costa Rica– parecen disfrutar de una mejor situación, existe un conjunto de países en los que persiste una realidad más acuciante. Este es el caso fundamentalmente de países como Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, donde los aspectos más directamente relacionados con la satisfacción de las necesidades sociales básicas resultan notablemente más severos.

Dentro de este contexto, estos países presentan valores especialmente reducidos en los objetivos referidos al fin de la pobreza, la lucha contra el hambre y el acceso a agua y saneamiento: mientras Honduras es el que arroja los resultados más desfavorables en el primero de esos objetivos, Guatemala ocupa la última posición en los otros dos. Sin embargo, la brecha que estos países presentan respecto al resto de países iberoamericanos es menor en ámbitos como la educación o la salud y el bienestar. Precisamente cuando se atiende a este último objetivo, es otro

país, en este caso Bolivia, el que ocupa la situación más desfavorable. Mientras que Paraguay se sitúa también en los rangos inferiores, tras Guatemala y República Dominicana, cuando se observa el objetivo relativo a educación.

Recuadro 2. Situación de los objetivos relativos a logros sociales (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Elaboración propia

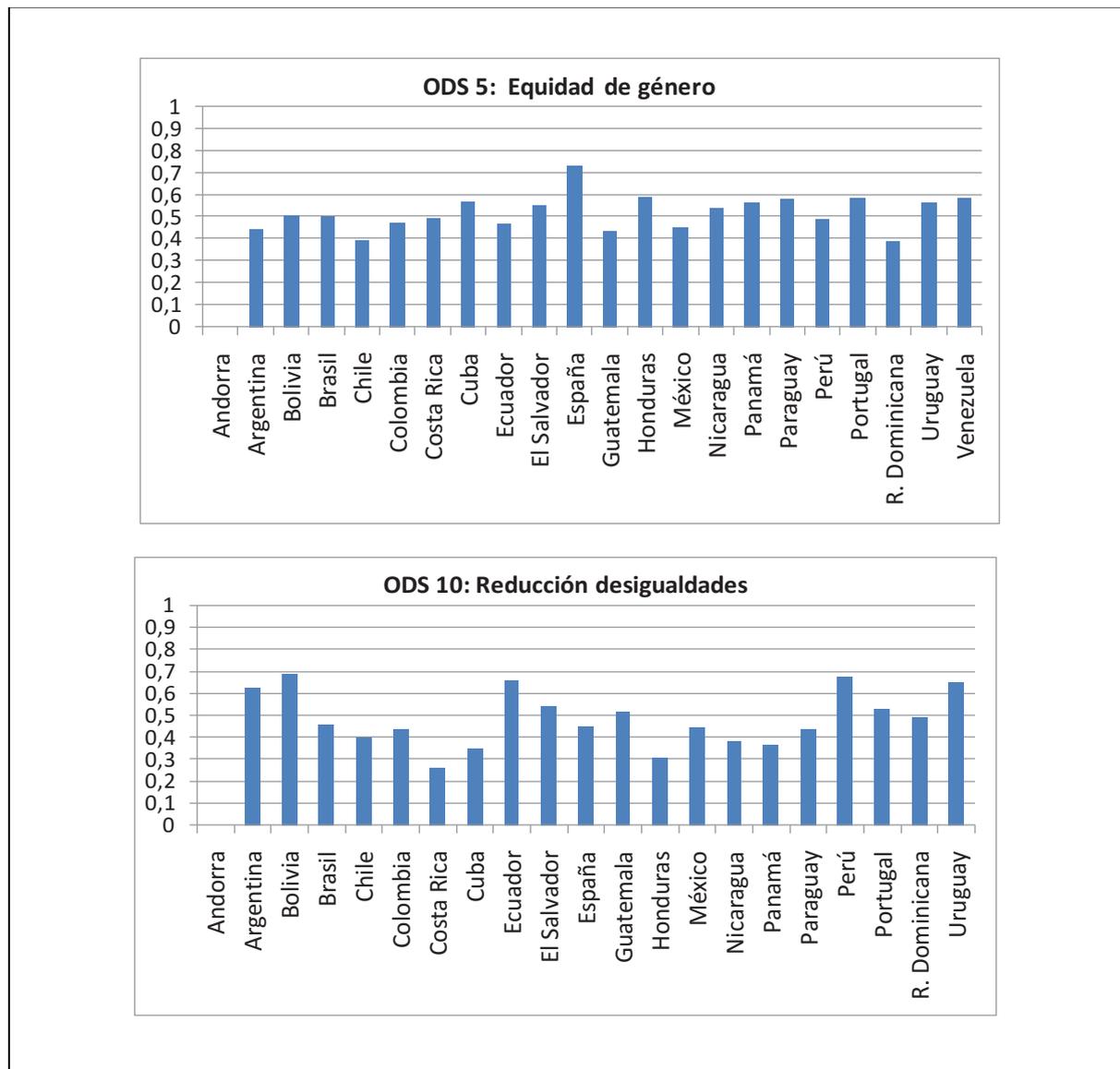
Objetivos relativos a la reducción de las desigualdades

También los resultados son marcadamente dispares entre los países iberoamericanos si se analizan los logros alcanzados en materia de reducción de las desigualdades (Recuadro 3). Por una parte, en lo que se refiere específicamente a la lucha contra la desigualdad de género, los mayores

esfuerzos parecen registrarse en países como España, Uruguay, Cuba, El Salvador y Honduras, aunque todos ellos todavía considerablemente alejados de los valores máximos existentes a nivel mundial. Sin embargo, es en Chile, Guatemala, República Dominicana, Argentina y México donde resultan más marcadas las diferencias entre hombres y mujeres⁶.

⁶ Para el cálculo de este promedio, se descartó el indicador relativo a la proporción de mujeres entre 20 y 24 años casadas antes de los 15 años, al ser una desagregación de lo recogido en el indicador que hace este mismo cálculo pero para mujeres casadas antes de los 18 años y que sí es computado en este promedio.

Recuadro 3. Situación de los objetivos relativos a la reducción de las desigualdades (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, en lo que se refiere a la desigualdad de renta, Bolivia, Perú, Ecuador y Uruguay aparecen como los países que mejores resultados arrojarían. En este sentido, cabe señalar que se está considerando no solo el punto de partida, sino también los avances registrados en los últimos años. Ello explica que, pese a que su nivel de desigualdad sea inferior, países como España o Portugal, donde ha crecido la desigualdad, tengan peor desempeño que países más desiguales pero con mejoras redistributivas en los últimos años. Teniendo esto en cuenta, es en

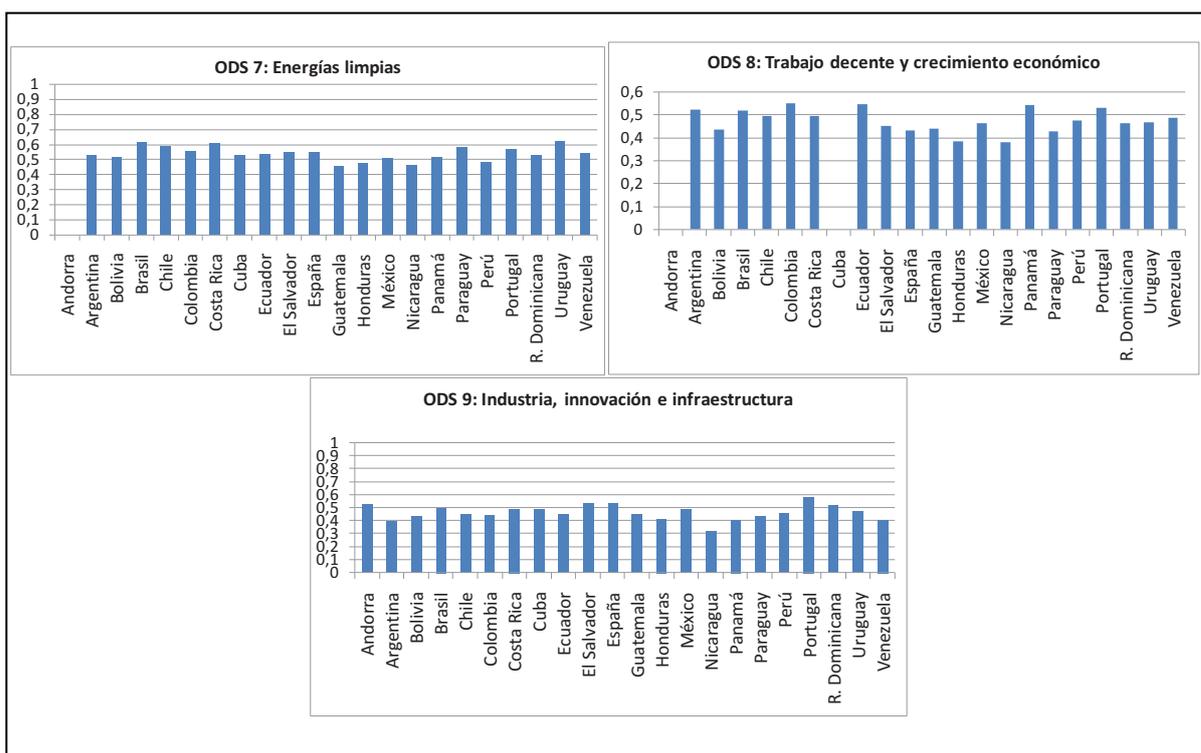
países como Costa Rica, Honduras, Cuba y Panamá donde menos visibles resultan los esfuerzos en términos de redistribución de la riqueza y reducción de la desigualdad.

Objetivos relativos al crecimiento y la prosperidad

Las diferencias entre los países iberoamericanos parecen menos marcadas en aquellos objetivos más

ligados al crecimiento y la prosperidad, aunque también se observan algunas relevantes disparidades (Recuadro 4).

Recuadro 4. Situación de los objetivos relativos al crecimiento y la prosperidad (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Elaboración propia

Es en el ODS 7, dedicado al uso de energía asequible y no contaminante, donde se observa una mayor homogeneidad, situándose el grueso de los países en valores próximos al 0,5. Brasil, Costa Rica y Uruguay aparecen destacados con ratios algo más elevadas (todos por encima del 0,6), mientras que Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú son los países que registran valores inferiores. La heterogeneidad es algo más marcada en el objetivo dedicado al trabajo decente y el crecimiento económico, donde los valores oscilan desde el 0,38 de Honduras y Nicaragua, hasta el 0,55 de Colombia. Junto a este país, son Ecuador, Panamá, Argentina, Brasil y Portugal los países que mejores valores registran. Por último, en lo que se refiere al ODS 9, centrado en industria, innovación e infraestructura, la práctica totalidad de los países iberoamericanos se sitúan en valores entre el 0,4 y el

0,5. Por encima de este valor tan solo se sitúan, además de los tres países europeos, El Salvador y República Dominicana, aunque en ambos casos existen carencias de información en lo relativo a investigación. Mientras que solo Argentina y, de manera más acusada, Nicaragua quedan por debajo del rango señalado.

Objetivos relativos a la sostenibilidad medioambiental

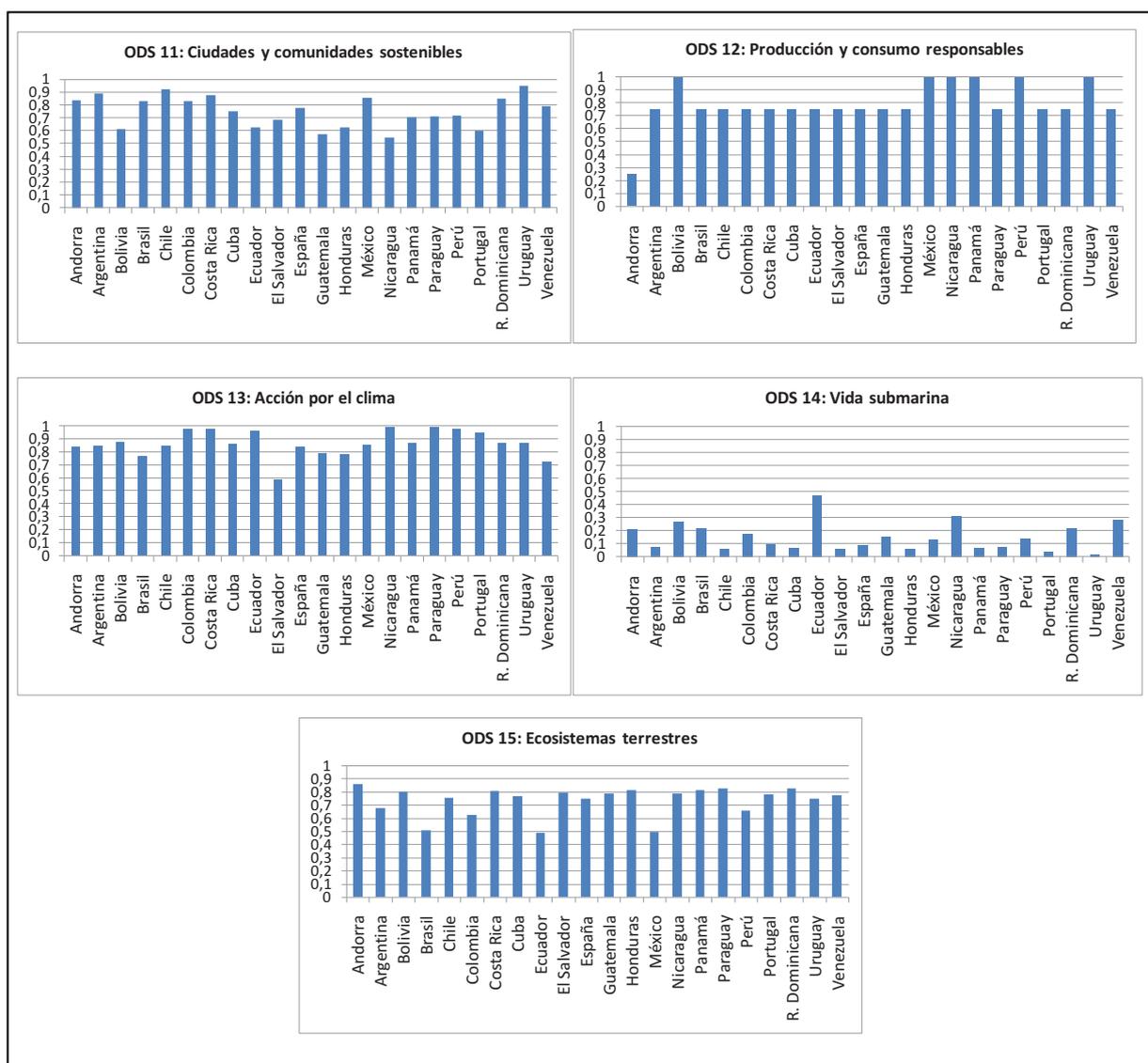
Los resultados en relación a los objetivos más directamente ligados a la sostenibilidad medioambiental son muy variables y heterogéneos, no solo entre países, sino también dentro de los propios países en función de los aspectos concretos a los que se atienda, por lo que resulta difícil hacer un balance general unívoco (Recuadro 5). No obstante, pueden destacarse algunas consideraciones de interés. Por el lado positivo,

pueden reseñarse los resultados de Chile, Uruguay, Argentina y Costa Rica en materia de ciudades y comunidades sostenibles; de Bolivia, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay en el ámbito de producción y consumo responsables; de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú en lo referido a acción por el clima; de Ecuador en materia de vida submarina; o, en fin, de Andorra, Paraguay, El Salvador y Bolivia en materia de ecosistemas terrestres.

Por otra parte, los mayores márgenes de mejora en lo que respecta a sostenibilidad medioambiental

parecen encontrarse en Nicaragua, Guatemala, Portugal y Bolivia en lo que se refiere específicamente a ciudades y comunidades sostenibles; en Venezuela, Brasil y, muy marcadamente, El Salvador en materia de acción por el clima; en la práctica totalidad de los países, salvo el caso ya mencionado de Ecuador, en el ámbito de la vida submarina, donde los valores arrojados por los países iberoamericanos se encuentran notablemente lejos de los valores máximos internacionales; o, por último, en Brasil, Ecuador y México en lo relativo a la protección de los ecosistemas terrestres.

Recuadro 5. Situación de los objetivos relativos a la sostenibilidad medioambiental (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Elaboración propia

Objetivos relativos a la gobernanza y la construcción de sociedades pacíficas

El análisis agregado de los indicadores recogidos para el ODS 16 permite observar las elevadas disparidades que existen en materia de paz, justicia y disposición de instituciones sólidas entre los países iberoamericanos. Existe un nutrido grupo de países que aparecen en una posición relativa superior a la media mundial (correspondiente al valor 0,7), entre los que destacan especialmente Chile y España (ambos con valores cercanos al máximo mundial), así como Andorra, Costa Rica y Uruguay, ya con valores algo inferiores (Gráfico 18). Sin embargo, otros países como Venezuela, Paraguay y Honduras parecen encontrarse en una situación de especial debilidad en lo que afecta al disfrute de la paz, la justicia y las instituciones sólidas, registrando los valores más reducidos en este ámbito.

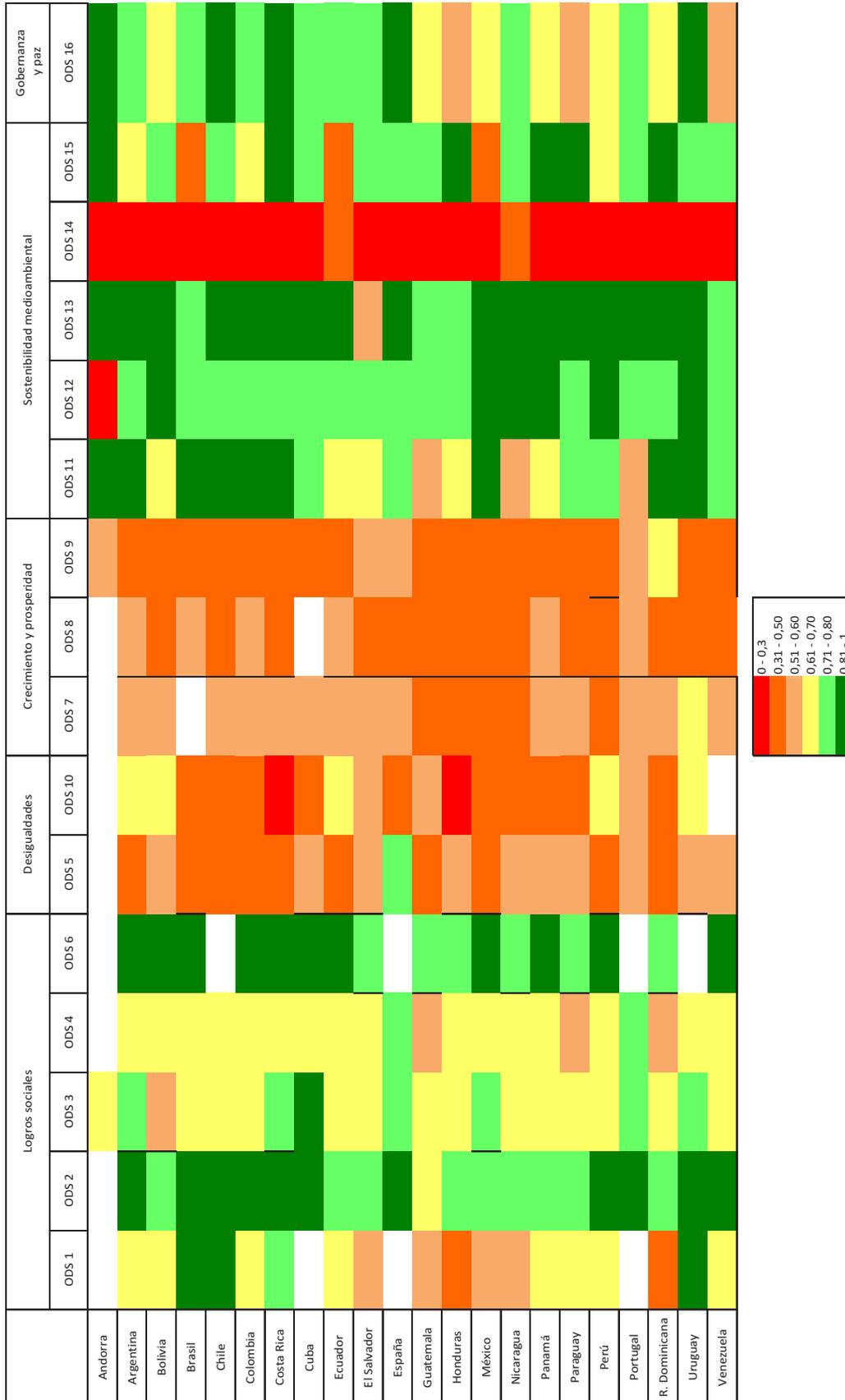
los países. Con la exclusión del ODS 17, y sin olvidar las cautelas metodológicas ya reiteradas, es posible ofrecer una imagen tentativa de la situación de los ODS en Iberoamérica, tal y como recoge la figura 3.

Gráfico 18. Situación de los objetivos relativos a la gobernanza y la construcción de sociedades pacíficas (promedio normalizado de los indicadores utilizados)

*Objetivos relativos a los medios de implementación y a otros aspectos sistémicos*

Por último, la estimación de una media normalizada parece menos pertinente en el caso del ODS 17, que se relaciona con los medios de implementación y con otros aspectos de carácter sistémico, debido a la interpretación no unívoca de los indicadores. Buena parte de ellos están condicionados por las características del país en cuestión –por ejemplo, si es o no receptor de ayuda o de remesas– por lo que el cálculo de una media normalizada termina por ofrecer una información de dudosa interpretación y poco útil para poder comparar el desempeño de

Figura 1. Los ODS en Iberoamérica: un diagnóstico tentativo



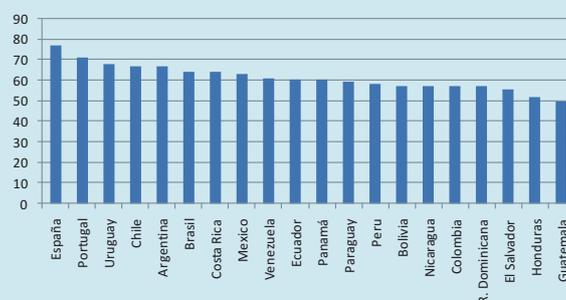
La imagen tentativa que ofrece la Figura 1 se puede complementar con la que resulta del Índice de los ODS construido por la red Sustainable Development Solutions Network y la Fundación Bertelsmann. Aunque los procedimientos seguidos no han sido similares, la imagen de conjunto apunta en la misma dirección. Todo sugiere que los países que componen la comunidad iberoamericana parecen encontrarse en una zona intermedia de la escena internacional, apareciendo en general bien situados en relación al mundo en desarrollo, pero todavía alejados del desempeño mostrado por los países más desarrollados en ámbitos muy diversos. En ambos estudios son los países centroamericanos los que parecen requerir un mayor esfuerzo y apoyo para dar cumplimiento a la

Agenda, mientras los países europeos España y Portugal, junto con Uruguay, Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica y México son los que parten de logros más consolidados (Recuadro 6).

“ Los países que componen la comunidad iberoamericana parecen encontrarse en una zona intermedia de la escena internacional, apareciendo en general bien situados en relación al mundo en desarrollo”

Recuadro 6. Iberoamérica y el *SDG Index*

La red Sustainable Development Solutions Network (SSDN) y la Fundación Bertelsmann han elaborado un indicador global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al que denominaron *SDG Index*. Para ello, parten de una selección de aquellos indicadores que, además de estar disponibles y tener relación con las metas más importantes relacionadas con los ODS, resultan relativamente fiables por la información que proporcionan y generalizables al conjunto de los países. Como reconocen los propios autores del informe, *SDG Index and Dashboards. Global Report* (<http://www.sdgindex.org/download/>), no se trata de un estudio oficial que haya respaldado gobierno alguno: se trata, más bien, de un trabajo complementario al propio de los gobiernos y de Naciones Unidas, que intenta aportar información y apoyo a los países a través de un ejercicio riguroso de exploración estadística. El *SDG Index* se construyó a partir de 77 indicadores, de los cuales 14 están solo disponibles para los países de la OCDE. Se obtuvo información para 149 países, dando cuenta los indicadores de metas relevantes de los 17 ODS. A través de un procedimiento sencillo, pero estadísticamente sólido, se procedió a construir el *SDG Index*, a partir de estos indicadores, obteniendo un índice global que se mueve entre 0 (en el peor caso) y 1 (en el mejor). Además, en el *Global Report* se da información para cada uno de los indicadores, detallado para cada uno de los países objeto de estudio.



España presenta el mejor índice y ocupa el puesto 30 del ranking internacional. El país latinoamericano mejor situado es Uruguay, que ocupa la posición 40 en el ranking. Finalmente, el país con más bajo indicador es Guatemala, que ocupa el puesto 106 en el ranking internacional. Es interesante señalar que la mayor parte de los países de la región (18 de 20) se encuentran entre los puestos 30 y 95 (de un total 149 países), confirmando la posición algo por encima de la media mundial que caracteriza a la región.

¹ El *SDG Index* no ofrece datos para Cuba ni Andorra.

5

XXV

CUMBRE IBEROAMERICANA
CARTAGENA - COLOMBIA

"Juventud, Emprendimiento y Educación"

LOS ODS EN IBEROAMÉRICA: PERCEPCIONES DE LOS ACTORES EN TORNO A LA AGENDA

El carácter incipiente que todavía presentan los ODS, por el reducido tiempo de vigencia que acumulan, junto con la naturaleza marcadamente amplia que los caracteriza, hacen que resulte difícil disponer en la actualidad de un diagnóstico exhaustivo del impacto que esta agenda está alcanzando en Iberoamérica. No obstante, para disponer de una imagen lo más fundamentada posible, se realizó un intenso trabajo de campo, que incluyó una encuesta respondida por 179 actores –de las entidades públicas de cooperación, empresas, organizaciones de la sociedad civil y universidades y centros de estudios de la región– y un conjunto de entrevistas en profundidad con una amplia relación de personas e instituciones clave en la materia⁷. A partir de este trabajo, se han podido captar algunos elementos y valoraciones en torno a la incidencia que, en sus primeros compases, esta Agenda está teniendo en el espacio iberoamericano. Como se verá, algunas remiten al conocimiento, percepción y valoración de la propia Agenda; otras, a cuál está siendo su grado de incorporación en las respectivas actividades y marcos de trabajo; y las últimas, al papel de los diversos actores, modalidades e instrumentos.

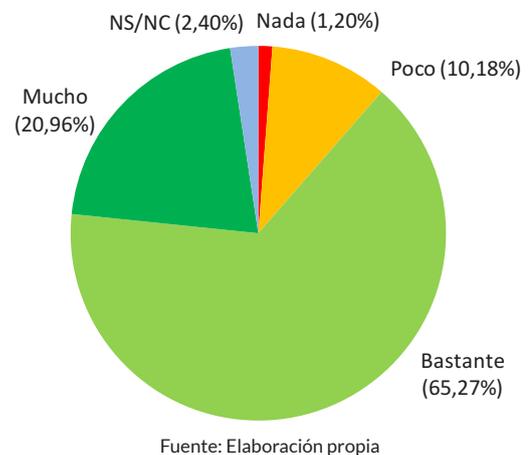
5.1. Conocimiento, percepción y valoración de la agenda

En estrecha relación con el amplio proceso de participación a través del que fue conformada, se observa una valoración marcadamente positiva de la agenda de los ODS en el ámbito iberoamericano. En un contexto en el que una amplia mayoría de las personas consultadas (82%) considera que su conocimiento de los ODS es bastante o muy amplio –mostrando que ha habido una rápida familiarización con los contenidos de esta Agenda–, el 81% de las personas consideran que los ODS se adecuan bastante o mucho a los desafíos existentes en materia de desarrollo a escala internacional. Una cifra que se eleva al 86% cuando se trata de valorar la pertinencia de esta agenda para abordar los retos de desarrollo que específicamente presenta el país en el que se ubica la persona consultada, lo que parece denotar un elevado grado de adecuación de la Agenda de los ODS a la realidad iberoamericana (Gráfico 19). Precisamente en este mismo sentido cabe destacar que

“Se observa una valoración marcadamente positiva de la Agenda de los ODS en el ámbito iberoamericano”

la totalidad de las personas vinculadas a entidades públicas dedicadas a cooperación consideraron que la agenda se encuentra bastante o muy adecuada a los desafíos de desarrollo existentes en su país⁸.

Gráfico 19. Percepción sobre el grado de adecuación de los ODS a la realidad del país



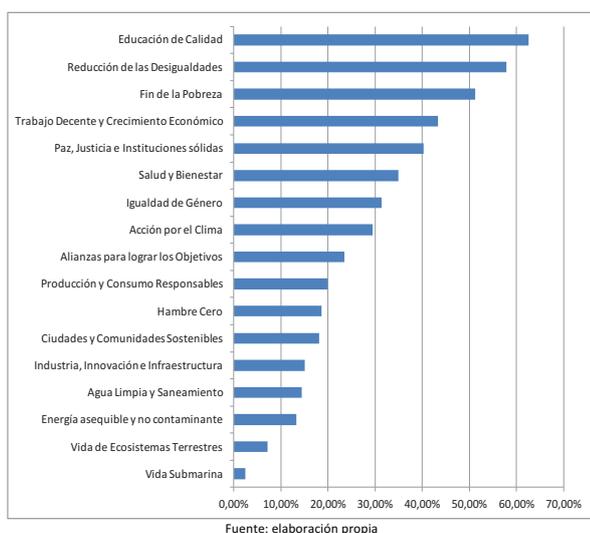
Aunque la mayor amplitud, integralidad y multidimensionalidad que caracteriza a los ODS frente a agendas precedentes es uno de los aspectos positivos más compartidos, se destacan específicamente algunos objetivos a los que se les atribuye una mayor relevancia o grado de prioridad en la región. El logro de una educación de calidad (ODS 4), la reducción de las desigualdades (ODS 10), el fin de la pobreza (ODS 1), la promoción del trabajo decente y el crecimiento económico (ODS 8) y el logro de la paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16), aparecen como los cinco objetivos considerados más relevantes para avanzar en materia de desarrollo en los países iberoamericanos (Gráfico 20). Otros objetivos como la salud y el bienestar (ODS 3), la acción por el clima (ODS 13) o la conformación de ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11) también ocupan un lugar destacado, especialmente si se atiende

⁷ El anexo I recoge un listado detallado de estas personas e instituciones.

⁸ Dentro de este grupo, el 74% consideró que la agenda estaba bastante adecuada y el 26% que estaba muy adecuada a los retos de desarrollo del país en el que se ubica, sin que hubiera personas, por tanto, que considerasen que estaba poco o nada adecuada.

a las respuestas ofrecidas por grupos específicos: mientras el primero de estos objetivos es mayoritariamente señalado por las personas vinculadas a entidades públicas de cooperación, los otros dos son especialmente destacados por las empresas.

Gráfico 20. Percepción sobre los objetivos prioritarios para la región (% de personas que lo sitúa entre los cinco de mayor relevancia para su país)

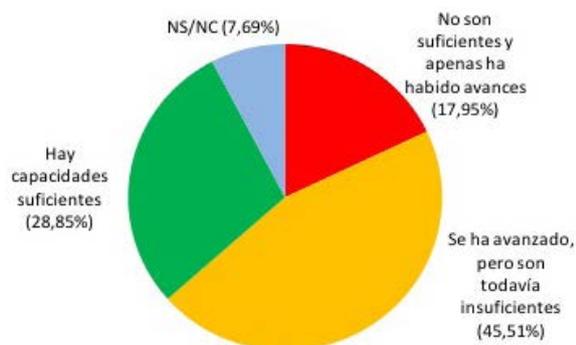


Por otra parte, cabe destacar que junto con la positiva valoración que se tiene de los ODS, se detecta también un escaso grado de conocimiento y manejo de los indicadores en los que esta Agenda se concreta. Si bien es razonable suponer que esta respuesta se relaciona con el proceso de definición, debate y consolidación en el que todavía se encuentra buena parte de esta batería de indicadores, un 58% de las personas consultadas reconocen conocer poco o nada los indicadores a través de los que se pretende medir los avances cosechados en los ODS. En algunos grupos –como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o las empresas– este porcentaje es incluso superior, pero esta ratio se reduce solo al 50% cuando se les consulta específicamente a las personas vinculadas a entidades públicas de cooperación, a las que se les supone un mayor contacto con esta Agenda⁹.

A esta cuestión habría que añadir una preocupación adicional referida a la generalizada percepción de

que no existen medios y capacidades estadísticas suficientes en los países iberoamericanos para dar adecuado seguimiento a los ODS. Este juicio es compartido casi por dos de cada tres personas consultadas y por el 59% de aquellas específicamente vinculadas a entidades públicas de cooperación, a pesar de que una mayoría de ellas también detecta que se han producido avances significativos –aunque insuficientes– en esta materia en los últimos años (Gráfico 21).

Gráfico 21. Percepción sobre la existencia de capacidades estadísticas para dar seguimiento a los ODS



Fuente: Elaboración propia

5.2. La incorporación de la Agenda a los marcos de trabajo

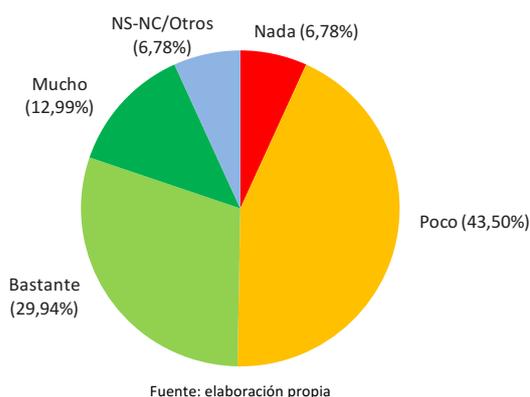
También cabe hacer algunas consideraciones respecto al grado en el que la agenda de los ODS se ha incorporado e incide en la actividad y marcos de trabajo de los distintos actores. En este sentido, el elevado conocimiento y positiva valoración de la Agenda que se señaló más arriba parece estar en sintonía con la incidencia que los ODS estarían logrando en el comportamiento de los distintos actores. Así, casi dos tercios de los actores consultados (63%) consideran que la agenda de los ODS está siendo bastante o muy incorporada a sus respectivos marcos de trabajo y, por lo tanto, observan un impacto directo en su actividad. Se trata de un porcentaje que, como es lógico esperar, se incrementa al 87% en aquellas personas directamente vinculadas a entidades públicas de cooperación. Por el contrario, parece ser en los centros

⁹ Dentro de este grupo específico, el 44% dice conocer poco estos indicadores y el 6% señala no tener ningún conocimiento sobre ellos.

de estudios y universidades donde los ODS han logrado hasta la fecha un menor impacto e incidencia, en la medida en que el 63% de las personas vinculadas a este ámbito considera que esta Agenda se ha incorporado poco o nada a su actividad.

Por otra parte, en lo que se refiere a la integración de la agenda en los compromisos políticos de los diversos gobiernos, existe una percepción menos compartida, en la que el 50% de las personas consultadas consideran que su gobierno ha sido poco o nada permeable a los ODS, mientras hay un 43% que consideran que esta agenda está bastante o muy integrada en los compromisos políticos de su gobierno (Gráfico 22).

Gráfico 22. Percepción sobre el grado de incorporación de los ODS a los compromisos políticos de su gobierno



Un hecho que parece relacionarse no tanto con distintas visiones de un mismo fenómeno, sino más bien con los distintos grados de avance que los respectivos gobiernos han mostrado hasta la fecha en relación con la incorporación de los ODS. En todo caso, esta percepción mejora cuando se atiende a la valoración que realizan específicamente las personas más ligadas a las entidades públicas de cooperación, donde tres de cada cuatro (74%) consideran que los ODS están bastante o muy incorporados a los compromisos políticos de su gobierno. Cifra que, por otro lado, cae al 27% si se atiende a la percepción que tienen las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, la valoración es más negativa si el grado de incorporación de la Agenda se desglosa por

ministerios o áreas de gobierno¹⁰. En este sentido, la opinión mayoritaria es que los ODS están siendo poco integrados en cada una de las áreas gubernamentales, salvo en la relativa a relaciones exteriores, donde el 63% considera que están siendo bastante o muy integrados. Esta percepción positiva del grado de incorporación de los ODS al área de relaciones exteriores –compartida por grupos específicos como las ONG o los centros de estudios– se amplía a las áreas de agricultura y de medio ambiente cuando se atiende exclusivamente a la valoración que hacen las personas ligadas a las entidades públicas de cooperación.

5.3. Actores, modalidades e instrumentos de trabajo

También la encuesta se interesó por conocer cuál es el papel y la contribución más relevante que cada actor podía aportar a la aplicación de la Agenda. Respecto a las ONG, la participación e incidencia en los planes y estrategias nacionales de desarrollo y el trabajo en materia de sensibilización y educación para el desarrollo aparecen como las tareas más relevantes que se considera que pueden desempeñar para contribuir al avance de los ODS. Por su parte, a las empresas se les atribuye un papel especialmente relevante en lo relativo a la incorporación y difusión de buenas prácticas (en cuestiones como el respeto a los derechos humanos, la igualdad de género o la protección medioambiental) y en el trabajo en red con otras organizaciones. Unas tareas a las que las personas vinculadas a entidades públicas de cooperación y las propias empresas de manera específica añaden su participación en proyectos de cooperación en los que puedan ofrecer servicios especializados a su alcance. Por último, en lo que se refiere a las universidades y centros de estudios se les otorga primordialmente tareas ligadas a la generación, difusión y transferencia de conocimiento, especialmente hacia las administraciones públicas pero también en relación a la sociedad civil, ligado en este último caso a la promoción a actividades de sensibilización.

Para el desempeño de estas tareas y su adecuada contribución a los ODS son varias las constricciones que estos actores identifican (Gráfico 23). En primer lugar, para el 83% de las personas consultadas se

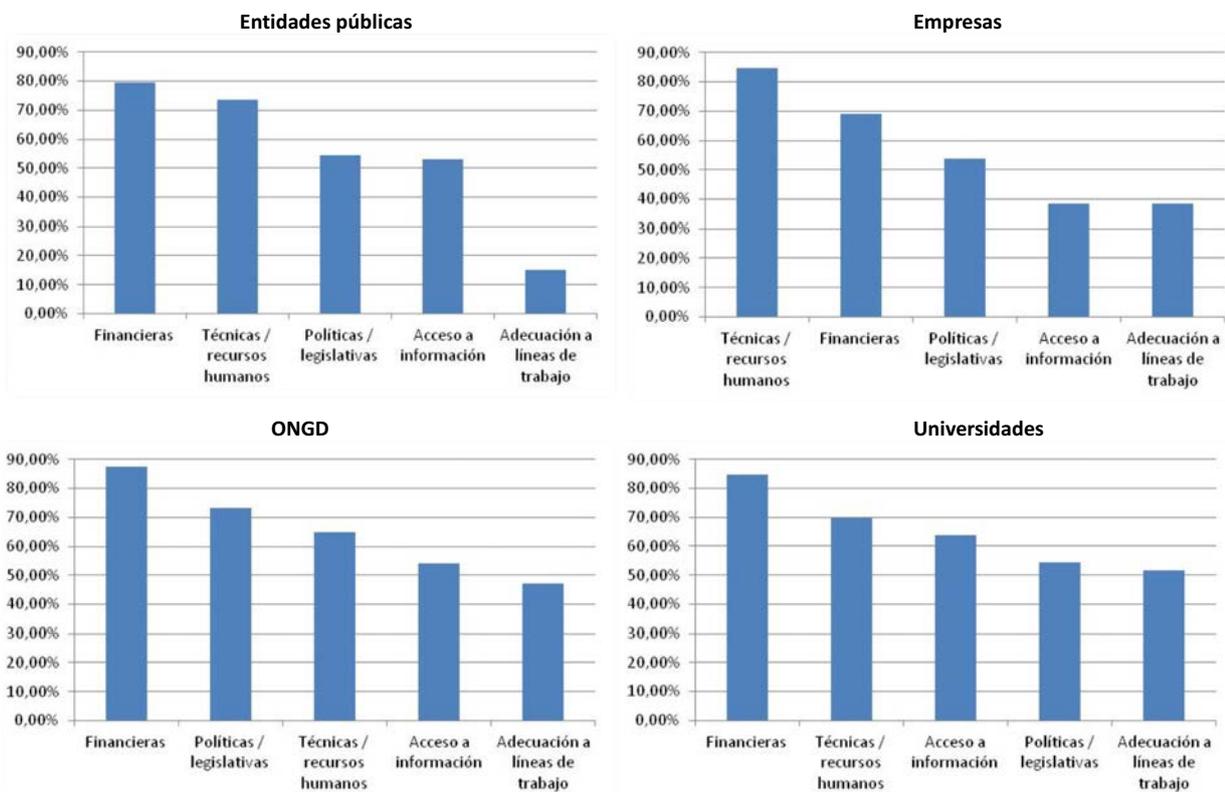
¹⁰ Se preguntó por un total de 16 áreas de gobierno agrupadas de la siguiente forma: Economía, finanzas y hacienda; Comercio; Agricultura; Industria; Medio Ambiente; Relaciones Exteriores; Administraciones Públicas; Defensa; Educación; Empleo; Justicia; Salud; Vivienda y urbanismo; Transporte, comunicaciones e infraestructuras; Energía; e Interior y seguridad.

producen limitaciones de tipo financiero, que afectarían de manera más marcada a la actividad de las ONG y de las universidades. En segundo lugar, aparecen limitaciones de tipo técnico o de escasez de recursos humanos, que afectarían al 68% de los actores y que aumenta hasta el 75% y el 85% en los casos de las personas vinculadas a entidades públicas de cooperación y de las empresas respectivamente.

“La opinión mayoritaria es que los ODS están siendo poco integrados en las áreas gubernamentales, salvo en las relaciones exteriores”

En tercer lugar, el 63% de los actores consultados observan también la existencia de limitaciones de tipo político y/o legislativo, un obstáculo que identifican de manera más acusada las ONG que, a la vez, señalan también los problemas de acceso a la información. Por último, una amplia parte de los actores consultados (40%) señalan la falta de adecuación entre sus líneas de trabajo y los ODS, un obstáculo que, como es lógico, afecta de manera mucho más leve (15%) a las personas ligadas a las entidades públicas de cooperación pero que se ve incrementada hasta el 52% en el caso de las universidades y centros de estudio, en sintonía con el menor impacto que estos actores perciben que estaría teniendo esta nueva Agenda en sus actividades y marcos de trabajo.

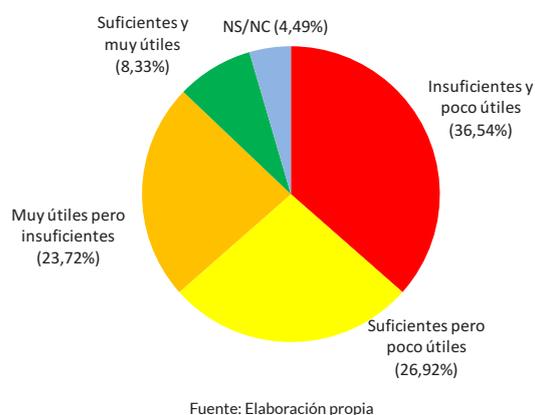
Gráfico 23. Percepción sobre las principales limitaciones a las que se enfrentan los actores (% de personas que contestó que le limita bastante o mucho)



Fuente: Elaboración propia

Junto con este variado conjunto de limitaciones que los actores perciben para el despliegue de su trabajo en materia de ODS, existen también problemas asociados a la comunicación e interlocución entre ellos. Por una parte, en lo que se refiere a la administración pública, tan solo el 8% de los actores considera que dispone de mecanismos adecuados para facilitar la relación de los diversos ministerios y áreas de gobierno. Por el contrario, el 87% observa que los mecanismos que existen son insuficientes, poco útiles o ambas cosas a la vez (Gráfico 24). Un juicio que se atenúa en las percepciones de las personas ligadas a las propias entidades públicas de cooperación: en este caso una de cada cuatro de estas personas (24%) considera disponer de mecanismos suficientes y útiles para la adecuada comunicación e interlocución con otras áreas gobierno.

Gráfico 24. Percepción sobre los canales y mecanismos de comunicación con las entidades públicas

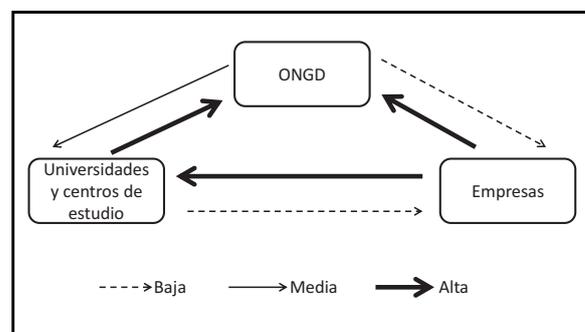


Por otra parte, en lo que se refiere a las relaciones entre el resto de actores consultados, existen percepciones cruzadas no coincidentes, especialmente entre las empresas, de un lado, y las organizaciones de la sociedad civil y las universidades y centros de estudios, de otro (Figura 2). Mientras las primeras consideran tener una relación de una intensidad alta tanto con las ONG como con las universidades y centros de estudio, estos actores consideran en su mayoría mantener una relación de intensidad baja con las empresas. Una disonancia que se reduce notablemente si se analizan las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las universidades y centros de estudios. No obstante, también en este caso existe una percepción más positiva en las universidades y centros de estudios que en las ONG:

“Algunas modalidades como la cooperación Sur-Sur o la regional son percibidas como relevantes para la consecución de avances en la Agenda”

mientras las primeras consideran que la fluidez e intensidad de trabajo con las ONG es alta, estas últimas estiman que esta relación se caracteriza por una fluidez e intensidad media.

Figura 2. Percepción cruzada sobre la fluidez e intensidad de las relaciones de trabajo

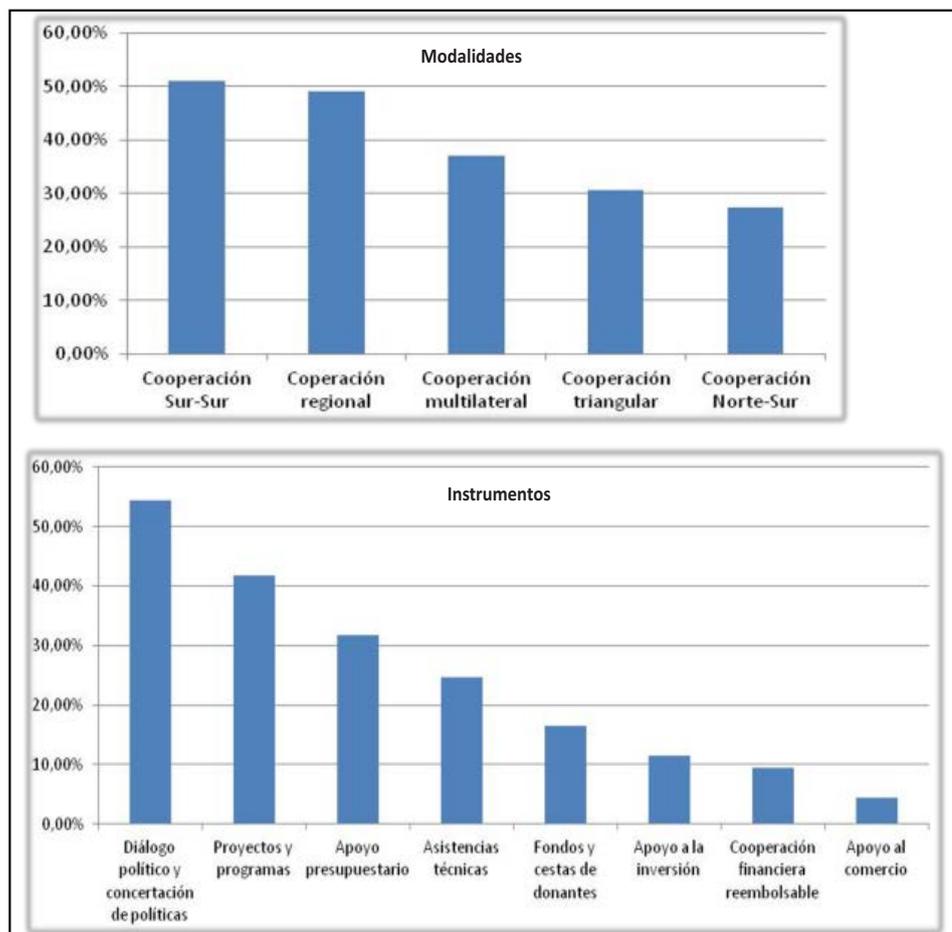


Fuente: Elaboración propia

Por último, en lo que tiene que ver con las modalidades e instrumentos de cooperación, es claramente compartido que el adecuado despliegue de la Agenda de los ODS requerirá acudir de manera flexible y estratégica a una amplia y diversa variedad de medios. Sin perder de vista la necesidad de capitalizar esta rica heterogeneidad, cabe destacar que algunas modalidades específicas, tales como las que aluden a la cooperación Sur-Sur o a la cooperación regional son percibidas como especialmente relevantes para la consecución de avances en la agenda (Gráfico 25), al tiempo que actores específicos como las empresas ponen de especial relieve el papel que debe jugar la cooperación multilateral.

De igual modo, algunos instrumentos parecen también ocupar un papel destacado a juicio de los actores consultados. Entre ellos destaca especialmente todo lo relativo al diálogo político y a la concertación de políticas entre actores, al que acompañan otros como el recurso a proyectos y programas, la puesta en marcha de apoyos de tipo presupuestario y sectorial o las actividades de asistencia técnica.

Gráfico 25. Percepción sobre la relevancia de los diversas modalidades e instrumentos (% de personas que lo sitúa entre los dos de mayor relevancia)



Fuente: Elaboración propia

En suma, sin obviar las cautelas señaladas al inicio de este capítulo por el carácter aún incipiente que presentan los ODS, puede decirse que parecen constituir una agenda especialmente bien recibida y valorada en el espacio iberoamericano, fundamentalmente por su marcado carácter integral y multidimensional, así como por su elevado grado de pertinencia y adecuación a los desafíos presentes en la región. Al tiempo, se percibe la existencia de importantes retos para el adecuado despliegue práctico de esta agenda. Algunos de ellos remiten al todavía difuso y desigual compromiso político

con la Agenda y su insuficiente incorporación a los marcos de trabajo de las diversas áreas de gobierno, otros se relacionan con la adecuada articulación y comunicación entre la pluralidad de actores convocados a esta agenda y, por último, aparecen aquellos que aluden a la definición de indicadores y a las capacidades de seguimiento estadístico. Se trata de retos con implicaciones a muy distintos niveles frente a los cuales, como se aborda más adelante, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) puede realizar contribuciones de especial relevancia.



6

IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN IBEROAMÉRICA

Hacer efectiva la Agenda 2030 supone un importante desafío para los países de la región, por muy diversos motivos. En primer lugar, porque si bien se trata de una Agenda universal, sus compromisos deben ser adaptados a las prioridades y a la realidad propias de cada caso, lo que comporta una redefinición creativa y exigente de las políticas públicas para asegurar que integran de forma adecuada los propósitos que la Agenda define. Hacer ese proceso de adaptación no es una tarea sencilla, en segundo lugar, por el carácter comprehensivo y complejo de la Agenda, que acoge múltiples objetivos, con metas ambiciosas que, a su vez, están estrechamente relacionadas entre sí. Para avanzar en una de las dimensiones de la Agenda, es preciso desplegar capacidades y logros en otros ámbitos relacionados: lo que obliga a sustituir la “lógica de silos”, de acciones yuxtapuestas en ámbitos especializados, que con frecuencia inspira la acción gubernamental, por una lógica alternativa que integre el conjunto de la acción de gobierno (whole of government) y contemple los vínculos entre las diversas políticas aplicadas. Por último, y es una tercera dificultad, puede ser necesario también definir respuestas institucionales para asumir la gobernanza del proceso de aplicación de la Agenda, manteniendo la integralidad de sus contenidos, al tiempo que se establecen los mecanismos para articular los esfuerzos de los diversos actores convocados y dar seguimiento a lo acordado.

“ Si bien se trata de una Agenda universal, sus compromisos deben ser adaptados a las prioridades y a la realidad propias de cada caso ”

Dada la complejidad del proceso, el PNUD sugiere avanzar en el proceso de aplicación de la Agenda a través de cuatro grandes etapas consecutivas, cada una de ellas con sus respectivas tareas: i) la etapa de adopción y adaptación de la Agenda; ii) la etapa de implementación; iii) el proceso de seguimiento y rendición de cuentas; y iv) la evaluación. Este va a ser el esquema que articule el presente capítulo. En cada una de las etapas se definirán las tareas centrales que es necesario acometer, así como los riesgos

y dificultades que comporta el proceso. Se sugerirán también, cuando el caso lo permita, algunas experiencias cosechadas en la región que puedan ser inspiradoras para otros casos nacionales.

6.1 Adopción y adaptación de la Agenda 2030

Como se ha señalado, la Agenda 2030 define un compromiso de alcance universal para avanzar en un amplio grupo de metas relacionadas con la construcción de estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles, tanto a escala nacional como internacional. La Agenda no será efectiva si los países no la asumen como propia y la adaptan a las específicas condiciones de cada cual. La primera tarea para echar a andar el proceso es, pues, la adopción de la Agenda y la adaptación de sus contenidos a la realidad de cada país. Una doble tarea que requerirá dosis similares de voluntad política y de creatividad: voluntad política para movilizar y poner en acción las capacidades nacionales al servicio de unos objetivos que se consideran ambiciosos, pero también perentorios; y creatividad para traducir la Agenda a los términos propios que imponen las prioridades socialmente configuradas en el país, identificando la métrica adecuada para cada caso y las respuestas de política que se demandan. Se trata, en definitiva, de entender la Agenda más como una oportunidad para promover un cambio que se considera deseable que como una tarea impuesta desde el exterior; y más como una guía inspiradora para el diseño de una respuesta política autóctona que como un rígido recetario.

Este planteamiento aleja la respuesta que se demanda de los países de dos formulaciones extremas que parecen igualmente inconvenientes. La primera es suponer que la universalidad de la Agenda convierte sus compromisos en una suerte de plantilla que debe ser replicada en todos y cada uno de los países, cualquiera que sean las condiciones y capacidades de partida. Es claro que este no es el propósito que anima la Agenda 2030: el propio acuerdo suscrito en Naciones Unidas señala que “... si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país”. Es

preciso, pues, que cada país haga un ejercicio creativo de adaptación de la Agenda a las circunstancias nacionales. Ahora bien, ese ejercicio no debiera llevar a pensar –y es la segunda interpretación inconveniente– que la Agenda puede considerarse como un menú abierto a la libre elección de cada uno de los países implicados. Frente a esta interpretación, conviene insistir en la integralidad de la Agenda y en el compromiso que los países han asumido con respecto al conjunto de los objetivos allí acordados. Los países deben señalar sus prioridades, pero a partir del conjunto de los propósitos y objetivos que la Agenda contiene.

6.1.1. *Definición de prioridades*

Adoptar la Agenda exige un proceso creativo de definición de las prioridades propias del país, a la luz de la realidad específica de cada caso y de los propósitos generales acordados a escala internacional. Como señala el propio acuerdo asumido en Naciones Unidas, “cada gobierno decidirá (...) la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales”. Y, más adelante, en el párrafo 78 se alienta “a todos los Estados Miembros a que formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general de la presente Agenda”.

En principio, cabe concebir la existencia de dos caminos posibles para afrontar esa tarea: ambos han

sido recorridos por países de la región en este último período, tras la aprobación de la Agenda 2030. La primera vía sería la de acudir los planes nacionales de desarrollo (o a las políticas estratégicas del país, cualquiera que sea su formato), que habían sido elaborados y acordados con anticipación a la propia Agenda 2030, para someter lo acordado a un exigente escrutinio, al objeto de identificar cuántos de los objetivos allí contenidos son consistentes con los ODS y cuántas políticas requerirán de una más exigente formulación o de un nuevo desarrollo para dar cumplimiento a lo acordado en Naciones Unidas. En definitiva, en este caso se parte de las políticas acordadas en el país, para sobre ellas introducir las modulaciones necesarias para que integren del mejor modo los compromisos a que emplaza la Agenda 2030. Venezuela, Guatemala, Cuba, Colombia, Perú, México o Argentina (Recuadro 7) son algunos de los países de la región que mejor se adaptan a este modelo de implementación de la Agenda 2030. Este modelo se muestra compatible con la creación, en algunos casos¹², de Consejos o Comisiones para el proceso de implementación de la Agenda, pero lo relevante es que la tarea se inicia a partir de las políticas ya definidas previamente por el gobierno.

“ La adopción de la Agenda y la adaptación de sus contenidos requerirá dosis similares de voluntad política y de creatividad”

Recuadro 7. Argentina y la incorporación de los ODS a los marcos de trabajo nacionales

En enero de 2016 Argentina puso en marcha un proceso nacional de adaptación de los ODS a la realidad del país, a través del que se establecieron las etapas que deben orientar el trabajo interinstitucional para lograr tal objetivo. En el marco de este proceso se atribuyó al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), creado en 2002 y dependiente de la Presidencia de la Nación (CNCPS), la principal responsabilidad a la hora de coordinar, adaptar y dar seguimiento a la Agenda 2030 y sus ODS. Para ello se le otorgaron tres tareas fundamentales: posicionar los ODS en la agenda nacional tanto a escala estatal como provincial y local– y sensibilizar a la sociedad en conjunto; impulsar mecanismos de participación y colaboración con el sector privado, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil para el logro de los ODS; y coordinar los procesos de adecuación a los ODS en el seno de las distintas instancias gubernamentales.

¹² América Latina existen ejemplos de países que han creado nuevas instituciones con funciones específicas a adoptar e implementar los ODS, como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Otros países han preferido que la responsabilidad de la adopción e implementación de los ODS se realice a través de instituciones existentes asignándoles nuevas responsabilidades acordes a los desafíos y requerimientos que demanda la Agenda 2030, como en Argentina, Guatemala, Honduras, Uruguay y Venezuela. (Véase tabla resumen)

Con el fin de articular el trabajo desplegado por los 20 ministerios implicados en el proceso, el CNCPS creó seis comisiones, agrupadas por áreas estratégicas que se consideraron prioritarias: Educación; Ciencia y Tecnología; Producción Agropecuaria Sostenible; Vivienda, Hábitat, Desarrollo Urbano e Infraestructura; Trabajo y Empleo; y Protección Social. Las comisiones tienen como finalidad principal definir y priorizar los objetivos desde cada área estratégica para que luego, en coordinación con el CNCPS, se lleve a cabo un ordenamiento y priorización de objetivos y metas que darán paso a un documento marco en el que se recogerá el conjunto de metas adaptadas y los indicadores, fijando las líneas de trabajo a nivel nacional.

Bajo la coordinación del CNCPS, y con la participación tanto de los distintos gobiernos a escala nacional, provincial y local, como de las ONG, el sector privado y la academia, estas seis comisiones llevaron a cabo un primer ejercicio de armonización de los ODS con el denominado eje “Pobreza Cero” del Plan Nacional de Gobierno propuesto por el Presidente Mauricio Macri. A partir de este ejercicio se obtuvo un listado oficial de los ODS y las metas que Argentina adaptaría a su contexto nacional, así como un primer borrador de los indicadores que se adoptarían para su adecuado seguimiento.

Además, con el fin de garantizar la atención a cuestiones como la desigualdad de género, la adecuada inclusión de las personas con discapacidad, la integración de los pueblos originarios, el enfoque de derechos o la territorialidad, este borrador –y las bases metodológicas en las que descansaba– fueron consultados y revisados por entidades como el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS), la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

De acuerdo al propio gobierno argentino, se prevé que este *Marco Nacional de Implementación de la Agenda 2030* sea presentado en Naciones Unidas en julio de 2017.

¹ Estas etapas son: 1) Priorización; 2) Adaptación por áreas estratégicas; 3) Revisión transversal por organismo; y 4) Revisión de la propuesta completa por todos los organismos participantes.

La otra senda alternativa ha sido la de aquellos países que han seguido el proceso inverso y han preferido partir de la Agenda 2030 para, tomando en cuenta las especificidades nacionales, identificar las metas a las que se puede comprometer el país, tratando de identificar los ámbitos de acción política y las medidas concretas que debían ser puestas en juego para ello. En este caso, el esfuerzo de adopción de la Agenda se ha solido materializar en un documento nuevo –un plan o una estrategia nacional–, que se ha presentado como la respuesta nacional al compromiso colectivo al que emplaza la Agenda 2030. Guatemala¹³ es un ejemplo, entre otros países, de esta forma de proceder en el seno de la región.

En principio, no parece que exista razón alguna que otorgue preferencia o ventaja a una de las dos vías: ambas son sendas razonables para avanzar en el

proceso de adopción y de adaptación de la Agenda. Depende de las circunstancias de los países y, de forma más precisa, de la solidez alcanzada por los procesos de definición de políticas previos, y del respaldo social que aquellos procesos suscitaron, lo que justifique la opción por una u otra vía. Lo importante, en todo caso, es evitar que se entiendan los compromisos derivados de la Agenda 2030 como un plano de acción política “distinto y paralelo” al definido por las políticas públicas. Muy al contrario, el propósito a perseguir debiera ser que la Agenda 2030 “permee y se integre” en el marco de acción y en el cuerpo de los compromisos que definen las políticas nacionales. A esto es a lo que alude el propio acuerdo de las Naciones Unidas, cuando señala que las respuestas nacionales deben “basarse en los instrumentos de planificación existentes, como las estrategias nacionales de desarrollo y desarrollo sostenible, según proceda...”

¹³ A través de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) se elaboró el documento Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032. Véase [en línea] <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/ods>.

6.1.2. Indicadores para el seguimiento

El proceso de adaptación de la Agenda debe llevar aparejada la doble tarea de fijación de prioridades, por una parte, y de concreción de las metas, por la otra, ambas adaptadas a las condiciones y circunstancias específicas de cada uno de los países. En paralelo a ese proceso debe acometerse también la tarea de selección de los indicadores a través de los cuales se van a definir las líneas de base que sirven de referencia a los compromisos asumidos, se establece la métrica de las metas concretas acordadas y se facilitan los procesos de seguimiento de los avances que se produzcan en el tiempo.

La definición de los indicadores debe partir de la propuesta de trabajo formulada por el Grupo de Inter-Agencias y Expertos en Indicadores de Desarrollo Sostenible (el IAEG-SDG, en sus siglas en inglés), así como de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de las capacidades en materia de Estadística para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenibles, todo ello en el seno de Naciones Unidas. De esta forma se garantiza una cierta homologación de las informaciones, lo que terminará por facilitar las comparaciones internacionales.

La primera tarea será, por tanto, revisar hasta qué punto el aparato estadístico nacional ofrece información adecuada en fiabilidad y periodicidad sobre aquellos aspectos a los que remiten los indicadores sugeridos. Como es sabido, algunos de ellos están todavía por definir desde el punto de vista metodológico, pero muchos otros están ya disponibles, aunque no siempre con la regularidad y fiabilidad necesaria. Así pues, una primera tarea en esta fase de adopción de la Agenda es diagnosticar las debilidades del aparato estadístico nacional y diseñar las medidas necesarias para reforzar sus capacidades, de modo que pueda dar respuesta adecuada a ese requerimiento informativo.

Ahora bien, el ejercicio de adaptación de la Agenda 2030 puede llevar aparejado la definición de nuevas metas o la adopción de perspectivas de análisis que

no queden adecuadamente recogidas en los indicadores acordados en el seno de Naciones Unidas. En estos casos es necesario que los países definan sus indicadores nacionales específicos, en forma complementaria a los acordados en el seno Naciones Unidas. En algunos casos se tratará de adaptar los indicadores a las necesidades informativas de los países (piénsese, por ejemplo, en países altamente descentralizados, que requieran de información con una base territorial más desagregada); en otros casos, se tratará de definir indicadores nuevos para captar realidades que quedan solo parcialmente recogidas en la propuesta del IAEG-SDG (por ejemplo, indicadores sobre migración para un país receptor de este tipo de flujos) o que ni siquiera han sido considerados (por ejemplo, ámbitos específicos de la protección ambiental).

“ El proceso de adaptación de la Agenda debe llevar la doble tarea de fijación de prioridades y concreción de las metas, ambas adaptadas a las condiciones de cada país”

Buena parte de los países de la región que han iniciado el proceso de adopción de la Agenda han sometido también su sistema estadístico a escrutinio para saber si está en condiciones de aportar la información que la Agenda 2030 reclama. El diagnóstico es ambiguo, por cuanto no existe país en que no se requieran medidas de apoyo para reforzar las capacidades de captación y procesamiento de información, pero el grado en que se revelan las carencias es muy distinto según los casos¹⁴. La CEPAL ha elaborado un primer diagnóstico de las capacidades existentes en la región de América Latina y el Caribe. Los resultados de la encuesta en que se basa el estudio sugieren que, en promedio, los países producen el 22% de los indicadores acordados en el marco general propuesto en Naciones Unidas; y podrían estar en condiciones de producir el 42% de esos indicadores¹⁵. No obstante, el panorama es muy diverso de acuerdo a los países, con

¹⁴ Al respecto, véase seguimiento del Banco Mundial sobre el "Nivel de Capacidad Estadística" <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=IQ.SCI.OVRL&country=#>

¹⁵ Véase http://foroalc2030.cepal.org/2017/sites/default/files/c1700158_es.pdf

porcentaje de indicadores en condiciones de ser producidos que oscila entre el 15% y el 50%; y también es diverso el grado de cobertura de acuerdo con los objetivos de la Agenda, siendo en el área ambiental donde se observan las principales carencias¹⁶. Donde los déficits son más notables, es difícil asegurar una adecuada adopción de la Agenda 2030 si no se toman medidas para reforzar la información disponible.

Al tiempo, la propia adopción de la Agenda puede constituir una oportunidad valiosa para revisar la capacidad estadística del país y para dotarse de informaciones re-

levantes desde las que erigir una política pública mejor informada. México constituye un ejemplo de cómo la adopción de la Agenda 2030 ha propiciado un masivo relevamiento de la información estadística nacional, mejorando el grado de información disponible para la construcción de políticas públicas (Recuadro 8). A este respecto, se han dado pasos ya en la región para avanzar en la coordinación del esfuerzo estadístico para el seguimiento de la Agenda 2030. En la sesión XIV del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas, celebrada en 2015, se discutió este proceso; y en la XV Reunión de ese órgano, en 2016, se decidió

Recuadro 8. México y la mejora de los sistemas de información y de las capacidades estadísticas

Durante la recta final de la vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), México inició un proceso de transición para transformar el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM) –que había empezado a operar en 2010– en un órgano de trabajo más adaptado a la Agenda 2030. Se constituyó así el denominado Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS) liderado por la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), con la representación de ocho dependencias de gobierno adicionales a las 17 que ya integraban el CTESIODM.

Con el fin de contribuir a la implementación de la agenda 2030, a través del CTEODS el gobierno mexicano está desarrollando una plataforma abierta para el monitoreo y el seguimiento de los ODS. Para ello, se ha puesto en marcha una herramienta informática que diseñó el INEGI para dar seguimiento a los ODM y que ahora se ha convertido en una iniciativa de referencia a nivel regional y mundial en el proceso de implementación de la Agenda 2030, permitiendo revisar cada uno de los 100 indicadores que el país ha adoptado para 11 de los 17 ODS, tanto a nivel nacional como local.

De manera complementaria a esta plataforma digital, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) coordina un sistema de contabilización de la cooperación especialmente sofisticado. Desde la consideración de que la consecución de los ODS reclama no sólo aumentar la movilización de fondos de cooperación, sino también mejorar las tareas de implementación y seguimiento, AMEXCID puso en marcha una plataforma electrónica en la que se registran todas las actividades de cooperación desarrolladas por las entidades públicas mexicanas, a la vez que se reporta sobre la vinculación de estas intervenciones con los ODS. De esta forma se pretende que la cooperación que ejecutan las entidades públicas mexicanas no solo esté en sintonía con las necesidades de desarrollo de sus países socios, sino también con las metas establecidas por los ODS.

Asimismo, cabe destacar que México, en el marco del Proyecto Mesoamérica, también está impulsando iniciativas para construir e incrementar las capacidades estadísticas existentes a nivel regional, con el fin de que los países puedan monitorear y medir los avances logrados en la consecución de los ODS y en los diferentes indicadores en los que esta agenda se concreta. Aunque actualmente esta iniciativa se encuentra en fase de exploración, se estima que pueda comenzar a mostrar avances a mediados de 2017.

Finalmente, señalar que en abril de 2017 el gobierno mexicano estableció el Consejo Nacional de la Agenda 2030, un alianza multinivel y multiactor en favor de la implementación de los ODS, bajo la dirección de la Presidencia, consolidando un marco institucional de largo plazo con el objetivo de trascender a los cambios de gobierno y favorecer la inclusión de todos los actores de la sociedad en el proceso de implementación de los ODS.

crear un Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y El Caribe, que tratará de precisar los indicadores de seguimiento en la región y las tareas para el fortalecimiento de los respectivos sistemas estadísticos nacionales.

6.1.3. *Arquitectura institucional*

Un tercer aspecto crucial que debe ser objeto de consideración por parte de los países en esta primera etapa de la adopción de la Agenda 2030 es el que remite a la arquitectura institucional más adecuada para su definición y seguimiento. El problema deriva del carácter comprensivo de la Agenda, que compromete al conjunto de la acción de los gobiernos y alcanza al más dilatado espacio de lo público, allí donde coinciden los intereses compartidos de los actores sociales.

Este enfoque comprensivo se enfrenta a una cultura política que ha estado dominada por una visión notablemente fragmentada de las competencias asociadas a cada uno de los departamentos ministeriales. Esa visión se ha traducido también al ámbito de los procesos decisorios, generando un enfoque excesivamente corporativo de los compromisos asumidos por cada uno de los departamentos ministeriales o de los niveles de la Administración. La consecuencia es que, con frecuencia, el despliegue de la política pública ha respondido a una “lógica de silos”, manteniendo líneas de trabajo independientes en campos que, sin embargo, estaban relacionados.

La Agenda 2030 obliga a romper con esos procesos: es preciso asentar una visión de conjunto de los compromisos derivados de la Agenda 2030 y es importante establecer los mecanismos de cooperación y diálogo que traspasen las sutiles fronteras que se establecen entre las diversas competencias ministeriales o entre los diversos niveles de la administración (nacional, regional o local). Alcanzar este propósito es difícil si el diseño y seguimiento de la Agenda se le encomienda a un departamento ministerial que tenga competencias sectoriales acotadas, por muy centrales que sean estas últimas. Es muy probable que ese departamento carezca de la visión requerida para integrar al conjunto de la acción de gobierno y es, también, probable que se enfrente a dificultades insuperables para imponer una disciplina de conjunto a ministerios que se encuentran a su mismo nivel jerárquico en la acción de gobierno.

Para tratar de superar este problema, los países de la región han seguido dos modelos diferentes, habiendo toda suerte de experiencias intermedias. En algunos casos se decidió emplear la institucionalidad existente con competencias en materia de coordinación de carácter transversal para definir y dar seguimiento a la Agenda, como es el caso de países como Argentina, Guatemala, Honduras, México, Uruguay y Venezuela.

Generalmente, estas unidades de coordinación interdepartamental descansan en Presidencia de Gobierno (o en una Vicepresidencia con específicas funciones coordinadoras). Por mencionar un caso de este proceder se puede destacar a Uruguay, que encomienda a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dependiente de Presidencia, la tarea de adaptar la Agenda y de darle seguimiento, en diálogo y coordinación con el resto de departamentos ministeriales. El hecho de que esa Oficina tenga entre sus funciones la definición y seguimiento del Presupuesto facilita su labor directiva al frente de la Agenda 2030, ya que integra el diálogo obligado entre los compromisos y los medios presupuestarios para hacerlos efectivos.

La principal debilidad de esta opción es que, salvo que se tomen decisiones correctoras e inclusivas, puede dejar fuera del proceso de diálogo a actores sociales (empresas u ONG) que son importantes para nutrir el proceso de cambio que se demanda.

En otros casos, sin embargo, la vía por la que se ha optado es diferente: conscientes de la cultura burocrática fragmentada que caracteriza a muchas de las Administraciones Públicas de la región, los gobiernos optaron por crear una Comisión ex novo, de carácter interdepartamental, con un mandato expreso de dirección y coordinación del proceso de adopción e implementación de la Agenda 2030. En estos casos es muy relevante la dependencia funcional de este tipo de Comisiones, pues es la que determina la inserción de sus decisiones en la estructura jerárquica de las Administraciones Públicas. El caso más favorable para el liderazgo de la Comisión es aquel en que la dependencia se establece directamente con la Jefatura del Estado o, en su caso, con la Presidencia de Gobierno. No obstante, otro tipo de relaciones son posibles también, quizá con mayores riesgos para preservar el liderazgo de la Comisión sobre el conjunto de los poderes públicos.

Varios son los países de la región que han optado por una fórmula de este tipo, desarrollando una gobernanza adhoc para la implementación de los ODS. Países como Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Perú, Paraguay, Panamá y El Salvador -este último acompañado además por el Sistema de Naciones Unidas¹⁷-, son algunos de los países que cuentan con un decreto presidencial¹⁸ que da paso a la creación de Consejos o Comisiones de Alto Nivel para la adopción e implementación de la Agenda 2030. Estos Consejos o Comisiones suelen estar conformados por un número amplio de entidades ministeriales y suelen ser liderados por la Presidencia, con el acompañamiento de los Ministerios de Planificación o Desarrollo Social, en algunos casos, y del Ministerio de Relaciones Exteriores, en otros. Es frecuente que en estos Consejos participen los institutos o centros de estadística, para dar soporte empírico a la definición de indicadores y a los procedimientos de seguimiento posteriores.

El desafío básico que presenta esta opción es que la nueva institucionalidad –Consejo o Comisión-, sea capaz de incidir de forma efectiva sobre los procesos habituales de decisión y de gestión de las administraciones afectadas. Es clave que la Comisión no quede aislada, como una especie de islote, encerrado sobre sí mismo y con limitadas conexiones con el ejercicio cotidiano de la actividad de la Administración. A cambio, entre sus ventajas figura la posibilidad de abrir un espacio al diálogo y participación a actores que son ajenos a la Administración Pública, como es el caso de empresas, ONG o universidades, entre otros.

Desde estas Comisiones y/o Consejos se motiva la coordinación interinstitucional a partir de grupos o comisiones de trabajo asignados de acuerdo a líneas temáticas priorizadas por cada país, integrando distintas entidades de gobierno y grupos sociales. A modo de ejemplo, se muestran el caso de Chile en el siguiente recuadro (Recuadro 9).

Recuadro 9. Chile y la coordinación interinstitucional e intersectorial

En abril de 2016, el gobierno chileno creó el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el fin de disponer de un órgano encargado de asesorar a la Presidencia de la República en materia de implementación y seguimiento de los ODS, a la vez que sirviera de instrumento de coordinación del trabajo desplegado en este sentido.

El Consejo está presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores e integrado, además, por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Social –que asume la Secretaría Técnica del Consejo, a la vez que cuenta con la asesoría técnica del Instituto Nacional de Estadística. A partir de esta estructura, este órgano se encarga de coordinar los trabajos de adaptación, implementación, seguimiento y evaluación de la Agenda 2030 tanto con el resto de los ministerios y ámbitos de la administración pública, como con los organismos internacionales, la sociedad civil, el sector privado y la academia.

Para ello el Consejo se compone de tres comisiones, para los temas económicos, sociales y medioambientales, respectivamente. Estas comisiones tienen como funciones principales las de: i) realizar un diagnóstico inicial de cada dimensión; ii) contribuir a los ODS abordados por otras comisiones; iii) identificar y proponer las metas prioritarias de los ODS asociadas a cada Comisión; iv) revisar los indicadores vinculados a los ODS y las metas asociadas a cada dimensión; v) proponer fuentes alternativas de datos, metodologías de levantamiento de información y de construcción de indicadores, cuando estos no estén disponibles; vi) proponer la creación, coordinación y seguimiento de los Grupos de Trabajo organizados en torno a determinados objetivos; y viii) consolidar, revisar y analizar los avances de los grupos de trabajo, elaborando síntesis para el conocimiento

¹⁷ El Salvador ha sido seleccionado como uno de los 15 países en el mundo para participar en el Programa de Implementación Acelerada de los ODS (MAPS, por sus siglas en inglés) que tendrá un acompañamiento por parte de las agencias del Sistema de Naciones Unidas a fin de avanzar con la implementación de la agenda y, manera eficaz, organizar el tratamiento interno y sus planes estratégicos de trabajo.

¹⁸ Colombia cuenta con el decreto 0280; Chile con el 49; República Dominicana tiene el decreto 23-26; Panamá crea el decreto 393 en septiembre de 2015.

del Consejo. A su vez, estas comisiones se dividen en Grupos de Trabajo de carácter transversal en los que se encuentran representados, a través de sus respectivos puntos focales, los 23 ministerios que componen el conjunto del gobierno, así como otras entidades públicas y sectores sociales.

Adicionalmente, partiendo de la consideración de que el logro de los ODS y sus metas requieren la contribución y articulación efectiva de todos los actores y en todos los niveles, se ha creado una Red Gubernamental de los ODS a través de la que se pretende vincular a los poderes públicos, el sector privado, los medios de comunicación, la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales. Esta iniciativa pretende servir de plataforma que facilite la coordinación interinstitucional, participando en las comisiones y grupos de trabajo, así como en los procesos de recolección y análisis de información o de revisión y validación sectorial de los informes generados.

Dentro de este marco, y con la finalidad de impulsar la comunicación y el trabajo conjunto, el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 se reúne de manera periódica con las diversas Comisiones y Grupos de Trabajo, de tal forma que el proceso pueda avanzar de forma eficaz y controlada. Según el Gobierno de Chile, esta dinámica de trabajo permitirá presentar su Reporte Nacional Voluntario de Avances de Implementación de la Agenda 2030 en julio de 2017 en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible previsto para esa fecha.

6.1.4. *Una Agenda multinivel*

Una de las características de la Agenda 2030 es que se trata de un compromiso que emplaza y compromete a muy diversas instancias de gobernanza (local, regional, nacional e internacional). Esto implica que para una eficaz adopción de la Agenda, es importante que se genere una adecuada división del trabajo y una fluida comunicación entre los diversos niveles de gobierno, en el seno de un país. Esto es especialmente relevante en la relación entre el gobierno de la nación y los poderes locales y regionales.

Ha de tenerse presente que buena parte de los objetivos de la Agenda solo podrán ser plenamente realizados si se logra implicar a los poderes subnacionales en la tarea. La Agenda se propone apoyar a los países en su lucha contra la pobreza y por la mejora en los niveles de provisión y calidad de los servicios sociales básicos al conjunto de la población, pero una buena parte de esos servicios son provistos desde las administraciones descentralizadas; es propósito de la nueva Agenda promover la construcción de sociedades incluyentes, a través del combate a la desigualdad, pero los poderes regionales y locales tienen un papel clave en la identificación y corrección de los procesos de exclusión y marginación social en que se asientan esas desigualdades; la Agenda se propone construir sociedades pacíficas

y bien gobernadas, erradicando la inseguridad y la violencia, pero es importante que ese proceso se construya desde la base territorial más cercana a los ciudadanos, para facilitar de ese modo el enraizamiento de los mecanismos de participación y control democrático por parte de la ciudadanía; persigue también la Agenda asegurar las condiciones de sostenibilidad ambiental de los procesos de desarrollo, mejorando la gestión de los recursos naturales y la protección de los ecosistemas más frágiles, pero, de nuevo, los poderes locales y regionales son clave para acometer esas políticas, tratando de hacer compatible la sostenibilidad con el progreso económico y social de las comunidades afectadas; y, en fin, considera la Agenda que es importante crear tejido productivo y alentar una senda de crecimiento económico, con capacidad de generar empleo de calidad, pero es importante tener en cuenta el papel que los poderes regionales y locales tienen en esos procesos, generando actividad económica sobre bases territoriales bien definidas, a través de alianzas entre actores, que incluyan a la pequeña y mediana empresa local.

En suma, no basta con la implicación de los gobiernos nacionales, es importante también el activo respaldo de los poderes regionales y locales a lo acordado en el marco de la Agenda 2030. Ello comporta, en

primer lugar, que los gobiernos locales y regionales traten de integrar en sus planes y políticas aquellos objetivos que se derivan de los ODS y que están asociados a sus competencias y ámbito de actuación. No siempre los gobiernos subestatales disponen de las capacidades institucionales y técnicas para realizar ese ejercicio, por lo que, en estos casos, es importante, en segundo lugar, que los gobiernos nacionales den respaldo adecuado al proceso de adopción de la Agenda por parte de aquellos gobiernos subestatales con menores recursos o capacidades. Y, en fin, en tercer lugar, en el diseño integral de la estrategia del país debe reconocerse el papel que los gobiernos subestatales tienen en los procesos de adaptación, implementación y seguimiento de la Agenda 2030. En consecuencia, es necesario establecer un marco de división del trabajo, en función de las capacidades

y ventajas comparativas de cada cual, de modo que se puedan deslindar tareas y responsabilidades para las distintas instancias de gobierno. Al tiempo, es necesario crear mecanismos de coordinación eficaces que permitan el diálogo interinstitucional constante, a fin de que se armonicen los esfuerzos. Colombia representa un ejemplo claro de cómo abordar la Agenda desde una perspectiva que integra a los gobiernos locales y regionales, a través de una responsabilidad compartida (Recuadro 10).

“No basta con la implicación de los gobiernos nacionales, es importante también el activo respaldo de los poderes regionales y locales”

Recuadro 10. Colombia y el enfoque territorial en la implementación de los ODS

En febrero de 2015 Colombia creó la Comisión de Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda 2030 y sus ODS (Comisión ODS), liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad vinculada directamente a la Presidencia. La Comisión ODS tiene como objetivo fundamental coordinar los esfuerzos nacionales y garantizar la participación de los diversos actores y sectores sociales, a la vez que pretende brindar apoyo y acompañamiento técnico, tanto a nivel nacional como local, para la adecuada implementación de los ODS.

Con ese fin, la Comisión ODS estableció cinco grupos de trabajo: i) El Grupo de Indicadores, liderado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y que pretende conformar y consolidar el plan de trabajo para la ejecución de los ODS a nivel nacional y local; ii) el Grupo Territorial, que tiene como objetivo coordinar el trabajo de implementación de los ODS en los territorios, para lo que pretende fortalecer las capacidades políticas y estadísticas en el ámbito local; iii) el Grupo de Movilización de Recursos, que está integrado por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), que se encarga de canalizar los recursos procedentes de la cooperación internacional, y por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de los recursos públicos nacionales; iv) el Grupo de Asuntos Internacionales que, liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene como objetivo alinear los compromisos internacionales y regionales con la agenda nacional, a fin de articular estrategias coherentes y compartidas que atiendan al cumplimiento de los ODS; y v) el Grupo de Comunicaciones, que pretende dar difusión y socializar la agenda de los ODS a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía en su conjunto.

Dentro de este marco, destaca en el caso colombiano la especial relevancia otorgada a la inclusión de las diversas entidades locales y gobiernos subestatales en el proceso de conformación de la agenda nacional de desarrollo y de implementación de los ODS, desde un enfoque marcadamente territorial y descentralizado. Con ese fin, Colombia impulsó diversas acciones e iniciativas para vincular la agenda 2030 a los planes de desarrollo local y tratar de estimular una implementación de los ODS desde abajo.

De esta forma, siguiendo la misma metodología aplicada a nivel nacional, el Grupo Territorial inició un trabajo orientado a identificar aquellas metas contempladas en el marco de los ODS y que ya habían sido incorporadas

en los planes territoriales de desarrollo. Tras esta identificación, y con el apoyo del DANE, se elaboró un inventario de la información disponible a nivel territorial, estimando la capacidad estadística y de recolección de datos de la que dispone cada territorio para detectar los vacíos de información que existen en relación con los requerimientos establecidos a escala nacional. A partir de este proceso se logró que las administraciones locales incorporen los ODS a sus marcos de planificación subestatales.

Aunque se ha incrementado el grado de conocimiento de la agenda de los ODS por parte de las entidades subestatales, existen todavía retos pendientes en este ámbito que llevaron a mantener por parte del Grupo Territorial una línea de trabajo constante de comunicación y difusión de los ODS, a fin de que sus contenidos orienten de manera permanente los planes de desarrollo territoriales hasta el 2030. Se espera que estos esfuerzos realizados por Colombia para incorporar los ODS en los distintos niveles territoriales y de gobierno cristalicen en un documento de carácter macro aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) –máximo órgano encargado de la planeación en el país y que actúa bajo la dirección de la Presidencia– a través del que se establecerán los principales lineamientos, acciones, metas, indicadores y responsabilidades que se derivan para las diversas entidades gubernamentales hasta 2030.

6.1.5. Liderazgo político y participación de los actores

Por la ambición de la Agenda 2030 y por su carácter integral, es difícil que se lleve a efecto si no existe un liderazgo claro en el seno de los gobiernos de los países. La mejor vía, por tanto, para respaldar la Agenda es que la Jefatura del Estado o, en su caso, la Presidencia de Gobierno asuma un rol protagonista en impulsar la Agenda en el seno de la Administración y en trasladarla al conjunto de la sociedad como una inversión de futuro. Si esa implicación no se produce, es posible que la Agenda termine encallando en las rivalidades entre departamentos ministeriales o no llegue a alcanzar a la opinión pública, diluyéndose como un objetivo menor en la agenda pública.

Ahora bien, siendo crucial el liderazgo político al más alto nivel, es también cierto que la Agenda 2030

tendrá una difícil aplicación si no convoca activamente en su apoyo al conjunto de la sociedad, estableciendo los mecanismos de participación y diálogo entre los actores. Los ODS no solo conforman una agenda multinivel, sino también una agenda multiactor. Los objetivos que la Agenda contiene no serán realidad si no se implica en su respaldo a una diversidad muy amplia de actores, que incluyen por supuesto a los poderes públicos a todos los niveles (nacional, regional y local), pero también al sector privado, a las ONG, a las fundaciones o a las universidades, entre otros. Dado que la Agenda 2030 persigue “No dejar a nadie atrás”, es importante que en el diseño de los mecanismos de participación y de voz se tengan en cuenta las condiciones de los grupos excluidos y marginales. Ellos también deben ser convocados a este esfuerzo cooperativo por construir una agenda transformadora (Recuadro 11 y 12).

Recuadro 11. República Dominicana y la búsqueda de una implementación inclusiva

En febrero de 2016 la Presidencia de la República Dominicana creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, que en agosto de ese mismo año pasaría a denominarse Comisión para el Desarrollo Sostenible. Esta entidad es la encargada de dar continuidad al trabajo realizado hasta la fecha y tiene el mandato específico de trazar la ruta para impulsar la implementación de los ODS y buscar su adecuada incorporación y articulación con las políticas nacionales. Con el acompañamiento del PNUD, y bajo la coordinación del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), la Comisión de Desarrollo Sostenible se encarga de apoyar a las contrapartes nacionales en el proceso de implementación de los ODS, a la vez que trabaja en estrecha colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que es el responsable de la coordinación de las agendas internacionales.

En ese marco, a la Comisión de Desarrollo Sostenible se le atribuyeron un conjunto de funciones específicas en materia de incorporación e implementación de los ODS a escala nacional. En primer lugar, tiene la responsabilidad de instruir y coordinar la agenda 2030 a escala nacional, recogiendo las mejores prácticas y adaptándolas a los marcos normativos e institucionales nacionales. En segundo lugar, la Comisión se encarga de instar a las entidades públicas a adoptar y adaptar de manera gradual los 17 ODS y sus 169 metas en sus planes estratégicos de carácter institucional. En tercer lugar, se encarga de identificar los sectores públicos y privados con responsabilidades vinculadas a los ODS, con el fin de estimular sinergias y contribuir a la consecución de esta agenda. En cuarto lugar, trata de promover la coordinación y articulación de políticas, planes y programas sectoriales con los actores del gobierno nacional, la sociedad civil, la academia, el sector privado y los organismos internacionales. En quinto lugar, se encarga de identificar la alineación entre los ODS y los objetivos y metas nacionales de desarrollo. En sexto lugar, la Comisión es el órgano responsable de integrar al Comité Interinstitucional encargado de los indicadores, así como velar por el adecuado seguimiento y monitoreo de los avances en el cumplimiento de las metas. Por último, esta entidad tiene las principales responsabilidades en materia de rendición cuentas a la ciudadanía, así como de visibilizar y dar difusión a los avances que se vayan alcanzando en el cumplimiento de esta agenda a nivel nacional.

Dentro de este amplio proceso, cabe destacar que la República Dominicana asumió como una prioridad fomentar la participación de todos los sectores sociales en la implementación de los ODS, tratando de dedicar especial atención en este sentido a los grupos menos favorecidos. Con esa finalidad, en el proceso se incluyó a entidades representantes de aquellos sectores sociales y ámbitos temáticos que tradicionalmente no habían recibido adecuada atención en el despliegue de las políticas nacionales. Se incluyeron así cuestiones relacionadas con las personas con VIH/SIDA, las personas mayores o cuestiones relativas a la biodiversidad, por señalar algunas de las más relevantes, que tradicionalmente habían ocupado escasa atención en la política pública y a partir de las que R. Dominicana pretende dotar de un carácter más inclusivo al proceso activado a escala nacional para la implementación de los ODS.

En este sentido, la Comisión para el Desarrollo Sostenible desarrolla un papel clave, al estar conformada no solo por los 13 ministerios de gobierno, sino también por dos instituciones que tienen un papel fundamental en la inclusión de sectores sociales minoritarios o excluidos, como son el Consejo Nacional para la Persona Envejeciente (CONAPE) y el Consejo Nacional para el VIH/SIDA (CONAVIH/SIDA). A la vez, en la Comisión participan tres organizaciones de la sociedad civil –el Grupo Jaragua por la Biodiversidad, la Fundación Sur Futuro y la Alianza de ONG– así como diversas entidades empresariales, como la Junta Empresarial Dominicana y el Consejo Nacional de la Empresa Privada.

Recuadro 12. Costa Rica, primer país en suscribir un Pacto Nacional por los ODS

En septiembre de 2016 Costa Rica firmó el Pacto Nacional para el Cumplimiento de los ODS, convirtiéndose en el primer país del mundo en comprometerse con la Agenda 2030 y sus ODS a todos los niveles de gobiernos e incluyendo a todos los actores no gubernamentales del país. El Pacto Nacional, firmado en septiembre de 2016, tiene un carácter interinstitucional cuya principal finalidad es promover el trabajo conjunto y coordinado entre las instancias gubernamentales nacional, el sector privado, la sociedad civil, la academia y los gobiernos locales.

Este Pacto Nacional, firmado por la presidencia, la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia del país así como por representantes de la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos locales, tiene como principal virtud la de trascender a las administraciones, a efecto de que los futuros Gobiernos, independiente de su orientación política, se encuentre sujetos a los compromisos de implementación de la Agenda 2030 del país, fijando con ello una planificación e implementación de las políticas nacionales a largo plazo en alineación con los ODS.

El Pacto Nacional estará coordinado políticamente por la Comisión Nacional Coordinadora de Alto Nivel de los ODS integrada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Relaciones Exteriores y Ambiente y Energía. Por debajo de la Comisión se encontrarán los gobiernos locales y municipales, los ministerios de gobierno así como representantes del sector académico, sociedad civil, sector privado e institutos de desarrollo profesional. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, estará encargado de la Secretaría Técnica de este Pacto Nacional. Por su parte, la coordinación de la implementación de los ODS (coordinación técnica) recae en el Comité Técnico de los ODS y los Grupos de Trabajo, con la asesoría del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para la elaboración de indicadores.

Este Pacto Nacional además de promover que las políticas nacionales prioricen la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la promoción de la educación y la salud, la protección del ambiente y fortalecimiento de la justicia en su quehacer, pone énfasis en la atención a grupos vulnerables como: indígenas, afrodescendientes, mujeres, población LGBTI y personas con discapacidad, impulsando con ello no solo la mejora en la calidad de vida de la población de Costa Rica mediante el trabajo conjunto de la institucionalidad pública y el sector privado, sociedad civil, comunidad académica, gobiernos locales, sino también avanzar hacia un horizonte integral de prosperidad para todas las personas sin dejar a nadie atrás.

Dado su carácter inclusivo, el Pacto Nacional promoverá la movilización de mayores recursos así como la rendición de cuentas sobre los avances y las brechas en la implementación de las metas. Así el Pacto Nacional es un ejercicio de concertación nacional en el que se comprometen todos los sectores de la sociedad en favor del logro de los ODS.

6.2. Implementación de la Agenda 2030

La segunda etapa, tras la adopción de la Agenda, es su implementación. Esto exigirá la definición de una Estrategia (o un Plan) que ponga en común las diversas políticas y los específicos compromisos asumidos en relación con lo acordado, estableciendo los plazos previstos de realización y los recursos que se necesita movilizar. La estrategia, así concebida, no tiene por qué ser un producto ex novo, basta con que dé cuerpo unitario al proceso que resulta de transversalizar los ODS al conjunto de las políticas públicas, en los distintos niveles de la Administración. De esta manera se podrá tener una visión de conjunto del esfuerzo que se programa realizar. En todo caso, en este proceso, hay dos tareas que resultan cruciales: la mejora en los niveles de coherencia de las políticas y la asignación presupuestaria.

6.2.1. Coherencia de políticas

Uno de los rasgos definitorios de la Agenda 2030 es su carácter comprehensivo, con objetivos y metas localizados en las tres dimensiones básicas –económica,

social y ambiental- en que se despliega el proceso de desarrollo. Ese mismo rasgo genera dos consecuencias de interés para la respuesta pública. En primer lugar, es muy densa la red de vínculos que cabe establecer entre las distintas metas, lo que sugiere que los avances en una de ellas requieren de logros similares en muchas otras. Las externalidades e interdependencias son muy notables: no cabe avanzar en educación si no se mejora en materia de salud; es difícil tener logros en la lucha contra la pobreza si no se alienta un crecimiento con capacidad de generación de empleo; es difícil asentar sociedades pacíficas e instituciones sólidas si no se corrige la desigualdad y la fragmentación social; o, en fin, no cabe la protección ambiental si no se construyen ciudades sostenibles. Es densa red de vínculos entre los objetivos obliga a diseñar las respuestas desde una perspectiva integral, buscando la acción coordinada entre las diferentes instituciones responsables.

Ahora bien, si se quiere maximizar el impacto de las políticas en términos de desarrollo, no basta con favorecer la coordinación entre actores: es necesario también elevar los niveles de coherencia entre las políticas y respuestas aplicadas. Es decir, debe

asegurarse de que se minimizan las interferencias entre los objetivos que cada una de ellas se propone y, al contrario, se amplifican las complementariedades que entre ellas puedan existir. Tal es lo que se propone la coherencia de políticas: un ámbito al que remite muy centralmente la Agenda 2030.

El espacio para la mejora en la coherencia de las políticas a raíz de la Agenda 2030 es muy amplio, pudiéndose desplegar, cuando menos, en cuatro dimensiones: i) la coherencia horizontal, es decir, la que deriva de las interacciones entre las diversas políticas públicas, de contenido temático diferente, un aspecto que es crucial dado el carácter comprensivo de la Agenda; ii) la coherencia vertical, que remite a las interdependencias en los procesos de decisión de los diversos niveles de la Administración, lo cual es exigible dada la naturaleza multi-nivel de la Agenda; iii) la coherencia dinámica (o consistencia temporal), que alude a la necesidad de que las medidas se mantengan de forma consistente a lo largo de tiempo, lo cual es acorde con el horizonte temporal dilatado que define la Agenda; y, finalmente, iv) coherencia internacional, en la medida en que es necesario que las políticas domésticas y los compromisos internacionales estén debidamente alineados con los propósitos de la Agenda.

Pese a su importancia, avanzar en los niveles de coherencia de las políticas no es una tarea sencilla. La Unión Europea viene impulsando esta línea de trabajo desde hace una década, con limitados avances prácticos. No obstante, es importante que también Iberoamérica se sume a ese esfuerzo, que redundará no solo en un mayor impacto de las acciones en materia de desarrollo, sino también en una mayor calidad y eficiencia de las políticas aplicadas, en la medida en que se eliminen distorsiones entre ellas y se aprovechen de forma más plena las sinergias que puedan existir. En todo caso, es claro que la coherencia es un objetivo ideal, al que la política pública solo se puede acercar de manera tendencial e imperfecta. Por definición, el ámbito de la política es el propio de las transacciones entre intereses diversos y contradictorios, por lo que un cierto nivel de incoherencia es consustancial al propio ejercicio de la acción pública. Pero, en este caso, lo importante es limitar aquellas expresiones de incoherencia, muchas veces no advertidas, que resultan indeseables.

La experiencia europea revela que para avanzar en los niveles de coherencia es necesario, cuando menos, trabajar en tres ámbitos de forma simultánea. En primer lugar, es necesario disponer de capacidad analítica y de información empírica para conocer los impactos previsibles de las políticas públicas que se aprueban y aplican. Es sobre esa base analítica y empírica desde la que cabe anticipar los impactos que unas decisiones pueden tener sobre otras, permitiendo identificar las áreas de interferencia potencial. En segundo lugar, es necesario establecer los mecanismos de diálogo y de coordinación (formal e informal) entre los decisores de las políticas implicadas, al objeto de modular sus contenidos de acuerdo con los impactos previstos en términos de desarrollo. En algunos casos será necesario institucionalizar esos mecanismos de intercambio y de trabajo en común, rompiendo con el diseño vertical y fragmentado de competencias que caracteriza a la Administración. Y, finalmente, es importante disponer de mecanismos de evaluación y de aprendizaje que permitan asentar una construcción más consciente de la política pública, basada en la evidencia.

Aunque no existe mucha experiencia en este ámbito en la región, algunos países han tratado de combinar sus respectivas agendas nacionales e internacionales con la propia de los ODS. Quizá los casos de Colombia o de Perú puedan ejemplificar estos esfuerzos, que tratan de poner en común agendas para conseguir que entre ellas se refuercen. En el caso de Colombia, por ejemplo, ese esfuerzo afecta a las agendas de Crecimiento Verde, el Plan Nacional de Desarrollo y el Ingreso a la OCDE, todo ello combinado con la adopción de la Agenda 2030.

6.2.2. *Asignación de recursos*

La segunda tarea crucial en esta etapa de implementación es la que remite a la movilización de recursos y capacidades institucionales y técnicas que se requieren para hacer efectiva la Agenda. Por lo que se refiere a los recursos, es claro que hacer realidad los ODS, tanto a nivel internacional como a escala nacional, requiere de un esfuerzo notable en materia de respaldo financiero. En este sentido constituye un referente obligado el marco comprensivo que define –si bien con limitada concreción– la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA).

Una parte importante de los recursos será de procedencia oficial, derivada de la capacidad recaudatoria del Estado y de las asignaciones que se deriven de los Presupuestos Públicos. Las mejoras experimentadas en los sistemas fiscales de la región en la última década pueden ayudar a ampliar la disponibilidad de recursos para respaldar la Agenda 2030. Incluso, en algunos casos, la propia Agenda puede inspirar la identificación de nuevas bases para la recaudación, ya sea por la vía de la eliminación de exenciones o beneficios fiscales (al coste de la energía contaminante, por ejemplo), ya sea por la de fijación de nuevas figuras impositivas (impuestos ambientales, por ejemplo). La lucha contra el fraude y la evasión fiscal es otra de las vías obligadas para maximizar la capacidad recaudatoria de los sistemas fiscales. En cualquier caso, los recursos de procedencia pública serán siempre limitados, si se ponen en relación con los objetivos que la Agenda 2030 se plantea.

Todavía más limitados resultan los recursos oficiales de procedencia internacional. La AOD tiene una presencia relativamente marginal en buena parte de los países de la región. La tendencia internacional, además, será de progresiva reducción de su peso en el total de las fuentes de financiación de los países. Así pues, su papel en la financiación de la Agenda 2030 será, con muy contadas excepciones, relativamente menor. Aun así, la AOD puede tener un efecto catalítico para estimular algunos procesos de cambio, ya sea porque altere los incentivos con los que operan los agentes sociales en el país receptor, ya porque permita apalancar nuevos recursos en apoyo a inversiones de desarrollo. En estos casos puede ser más crucial la orientación y calidad de los recursos que la mera cantidad movilizada. Es, pues, importante, que los países hagan un uso estratégico y selectivo de la ayuda internacional, al servicio de sus estrategias de implantación de la Agenda 2030.

Si el papel de la ayuda va a ser ciertamente limitado, otras fuentes oficiales, no necesariamente de similar concesionalidad, pueden tener un papel complementario de interés, ya sea operando en solitario, ya a través de la movilización complementaria de recursos privados. En este ámbito, puede ser importante el papel que la banca internacional de desarrollo puede tener en la región, especialmente en la inversión en infraestructuras y equipamientos sostenibles, de acuerdo con el mandato de la

Agenda 2030. Grandes bancos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la CAF Banco de Desarrollo de América Latina vienen desplegando una actividad inversora muy notable en la región en ámbitos relacionados con las infraestructuras, la energía o la sostenibilidad ambiental, entre otros. A ellos ha de unirse la actividad de otros bancos multilaterales de dimensión menor, como el Banco Centroamericano de Integración Económica o el Banco de Desarrollo del Caribe, así como el Banco del Sur, de más reciente creación. A estas instituciones multilaterales han de unirse aquellas otras instituciones financieras de desarrollo de carácter bilateral (las que en Europa se agrupan en la red EDFI), que operan financiando la inversión pública y privada, con impacto de desarrollo, en los países de la región. Buena parte de estas fuentes quedarán acogidas bajo el perímetro del TOSSD, que en estos momentos está desarrollando la OCDE.

Por último, es clave movilizar los recursos privados si se quiere hacer realidad la Agenda 2030. Las inversiones que la Agenda requiere trascienden con mucho las posibilidades de la financiación pública (sea doméstica, sea internacional), por lo que es necesario sumar el concurso de los actores privados a través de sus propios recursos. En algunos casos esto se podrá conseguir a través de la modulación de incentivos, para propiciar la implicación del sector privado en ámbitos alineados con los ODS. En otros casos, de lo que se trata es de poner en marcha alianzas público-privadas en donde se sumen la experiencia, capacidad y recursos de los respectivos actores al servicio de un propósito compartido. La Agenda 2030 dedica una especial atención a este tipo de fórmulas, insistiendo en el ODS 17 en la necesidad de articular alianzas multiactor como vía para responder a los desafíos de una agenda compleja como la que se está proponiendo.

“Hacer realidad los ODS, tanto a nivel internacional como a escala nacional, requiere de un esfuerzo notable en materia de respaldo financiero”

Ahora bien, la Agenda 2030 no sólo requiere movilizar recursos financieros en su apoyo: también es necesario desplegar capacidades institucionales y

tecnológicas para dar respuesta a alguno de los desafíos que se plantean. En algunos casos se carece de una respuesta tecnológica adecuada a los problemas que la Agenda identifica; y en otros casos, aunque esa respuesta existe, no es accesible para una parte importante de los países implicados. En el primer caso, es importante establecer los mecanismos de apoyo a la innovación, para asegurar que, a través de un esfuerzo cooperativo, se estimula la búsqueda de las respuestas técnicas más adecuadas a los problemas identificados. En el segundo caso, lo que se persigue es que haya la suficiente cooperación en materia tecnológica, para asegurar que los países –en especial los más pobres– están en condiciones de acceder las respuestas técnicas más apropiadas, cualquiera que sea el país en el que se hayan desarrollado. A este respecto, constituye una innovación de interés –a la que se debe dar seguimiento– el mecanismo de facilitación de tecnología previsto en la Agenda de Acción de Addis Abeba.

“La Agenda 2030 convoca a las sociedades a un esfuerzo de transformación para transitar hacia modelos de desarrollo incluyentes y sostenibles”

Considerar todos estos aspectos relacionados con los medios de financiación y apoyo a la Agenda es clave en la etapa de implementación. La mejor de las estrategias de implementación de la Agenda estaría abocada al fracaso si no se le acompaña de los medios de respaldo para hacerla realidad.

6.3. Monitoreo y rendición de cuentas

La tercera etapa del proceso de aplicación de la Agenda 2030 tiene que ver con las tareas de seguimiento y con los ejercicios de rendición de cuentas respecto a lo realizado. Aquí hay dos aspectos sobre los que conviene llamar la atención: el primero es sobre la transparencia informativa; y el segundo, sobre el papel de las instituciones representativas (los Parlamentos) en los procesos de rendición de cuentas.

6.3.1. Transparencia informativa

La Agenda 2030 convoca a las sociedades a un esfuerzo de transformación para transitar hacia modelos de desarrollo incluyentes y sostenibles. Se emplaza para ello a todos y cada uno de los actores sociales a respaldar la Agenda, aun cuando los poderes públicos tengan una especial responsabilidad en hacer efectiva esa transformación. Acorde con esa universal convocatoria, deben someterse al escrutinio público los avances que se produzcan en el curso de la implementación de la Agenda. Solo de este modo se podrá conseguir que el apoyo social a la Agenda 2030 se mantenga en el tiempo.

El seguimiento de los ODM puede brindar una experiencia muy valiosa para construir los sistemas de seguimiento de la Agenda 2030. Como entonces, para acometer esa tarea es preciso disponer de información fiable y actualizada de los indicadores con los que se definieron las metas y los compromisos nacionales. Esta información debe estar abierta al escrutinio público, de modo que la ciudadanía pueda saber de forma fácil, fiable y actualizada en dónde se encuentra el país (o una unidad subnacional precisa) en el proceso de implementación de la Agenda 2030. La transparencia informativa en estos casos es crucial: de ella depende que la ciudadanía se sienta implicada en el proceso, demande y respalde los cambios que se sugieren y entienda y acepte los costes a que el proceso pueda dar lugar.

La tarea, pues, no es solo establecer un cuadro de indicadores apropiado, sino también de elaborar los productos informativos que permitan a la población dar seguimiento a la senda de ejecución de la Agenda. La elaboración de un Informe Anual puede ser un instrumento adecuado para permitir que la población disponga de un análisis recurrente e informado del proceso. Pero, además, del Informe, puede ser conveniente establecer un sitio web donde se disponga de los indicadores actualizados, ordenados por las metas a las que remiten. De este modo, en cualquier momento la ciudadanía puede acceder a la información completa y actualizada de grado de ejecución de la Agenda 2030.

6.3.2. Rendición de cuentas: implicación de los parlamentos y organismos regionales

Si los ODM aportan una experiencia valiosa en términos de seguimiento, no sucede lo mismo con respecto a la rendición de cuentas. Ese proceso se vio dificultado por la falta de claridad a la hora de asignar responsabilidades para el cumplimiento de lo acordado. Los ODS son en este aspecto notablemente más precisos: se espera que todos los países concreten a escala nacional el conjunto de los compromisos que asumen en relación con la Agenda 2030. Aun cuando puede haber elementos habilitantes que se sitúen en el contexto internacional, el grueso de los compromisos asumidos están relacionados con las políticas domésticas, de modo que puede anclarse el ejercicio de rendición de cuentas en los mecanismos institucionales que los Estados democráticos disponen para el control de los gobiernos: es decir, los Parlamentos y otros cuerpos representativos (a escala nacional, regional o local) (Recuadro 13).

Los gobiernos deben presentar a los Parlamentos la Estrategia de Implementación de la Agenda 2030 (con su correspondiente definición de medios de apoyo), estableciendo las metas y los plazos en los que se prevé alcanzarlas. En particular, los gobiernos debieran precisar sus compromisos para el período de cada legislatura a su cargo; y deberá de ser el Parlamento, el que de forma regular (quizá cada dos años) revise el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos. Este es, por lo demás, el procedimiento que se establece en el acuerdo suscrito en el seno de Naciones Unidas, donde se dice que “los parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas”¹⁹.

Además de los compromisos referidos a la política doméstica, la Agenda 2030 obliga también a los países a establecer acuerdos en el ámbito internacional. También a este nivel es posible diseñar mecanismos

para la rendición de cuentas, si bien se tratará de ejercicios más laxos, debido a la ausencia de una institucionalidad propiamente representativa. Este tipo de procesos puede realizarse tanto a nivel regional como global. El recurso a escenarios regionales puede ser especialmente útil, ya que combina la disciplina colectiva que impone la comunidad regional con la cercanía del entorno que les convoca. En este ámbito pueden ser muy útiles los informes de seguimiento que son sometidos a análisis compartido. Para dar mayor objetividad a estos ejercicios y distancia respecto a los gobiernos afectados, pueden estos informes incorporar, en ocasiones, una evaluación independiente o, en su caso, una evaluación entre pares, si el caso lo permite.

La importancia de las instancias regionales en el proceso de seguimiento de la Agenda 2030 es reconocida por la resolución A/RES/70/1 con la que se aprobó la Agenda 2030, que en su párrafo 21 reconoce “la importancia que para el desarrollo sostenible tienen las dimensiones regionales y subregionales [...]”. Los marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional”. Y, más adelante, en el párrafo 81 de la misma Resolución, subraya que “es relevante aprovechar los mecanismos de seguimiento y examen existentes en el plano regional”. En similar línea, el párrafo 80 de la Resolución A/RES/70/1 apunta a que “el proceso de seguimiento y examen regional y subregional puede brindar, cuando proceda, valiosas oportunidades de aprendizaje mutuo, por ejemplo, mediante exámenes voluntarios, el intercambio de mejores prácticas y los debates sobre objetivos comunes”.

Por último, es necesario que los países participen en los mecanismos globales de seguimiento a fin de rendir cuentas del progreso en los ámbitos más centrales de la Agenda. En este caso, la instancia más importante es el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas, al que se le encomendó el seguimiento global de la Agenda 2030²⁰.

¹⁹ Véase Resolución A/RES/70/1, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

²⁰ Ante estos organismos se han presentado Informes Voluntarios Nacionales de implementación de los ODS como un mecanismo de seguimiento sobre el proceso de implementación que están realizando los países. En junio de 2016 (año en que se hace por primera vez este ejercicio de seguimiento) tres fueron los países de la región de Iberoamérica que presentaron su Informe: Colombia, Venezuela y México. En junio de 2017, tienen previsto presentar el VNR (por su siglas en inglés) diez países de la región: Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Portugal, Perú y Uruguay.

Recuadro 13. Nicaragua y el trabajo parlamentario para la consecución de los ODS

En abril de 2016 Nicaragua instauró el Grupo Institucional de diputados y diputadas de Apoyo al Cumplimiento de los ODS, un órgano parlamentario que trabajará en coordinación con el poder ejecutivo para implementar la agenda 2030 y contribuir a su adecuada consecución. Esta iniciativa da continuidad y actualiza las labores desempeñadas por el grupo homólogo que se creó en noviembre de 2012 para el trabajo en materia de ODM. En su periodo de actividad, este grupo fue crucial para lograr que la Asamblea Nacional diera prioridad y llevara a cabo una revisión legislativa que actualizase y adecuase la normativa existente en aquellas áreas y materias que requerían ser adaptadas en Nicaragua para el avance en las metas que recogían los ODM, aprobándose un total de 156 Leyes y 100 Decretos que regularon aspectos relacionados a los ocho ODM.

Así, tras el proceso de transición de los ODM a los ODS, la Asamblea Nacional Parlamentaria de Nicaragua con “el fin de cumplir su misión de escuchar y atender al pueblo para satisfacer sus necesidades, aprobando leyes que contribuyan al Estado Social de Derecho que permita el perfeccionamiento del sistema económico, político, social y medio ambiental de la nación”, creó el citado Grupo para los ODS, cuya principal función es apoyar el cumplimiento de objetivos y metas de la Agenda a partir de la definición de prioridades, la organización de actividades y la adecuada canalización y gestión de los recursos necesarios para ello.

En este marco, la Asamblea Nacional ha identificado un conjunto de tareas y actividades a desplegar con el fin de contribuir al cumplimiento de los ODS**. Por un lado, unas primeras remiten a la realización de un diagnóstico normativo que identifique las reformas jurídicas necesarias a emprender en diversos ámbitos y materias para garantizar el cumplimiento de los ODS, eliminando aquellos elementos que obstaculicen o dificulten este propósito. En este sentido, se pretende identificar ámbitos prioritarios en los que se logre disponer de un ropaje normativo que sea efectivo para que las diferentes entidades públicas y gubernamentales puedan avanzar en materia de ODS. Una segunda tarea se relaciona con la institucionalización del denominado Análisis de Impacto Normativo, de tal forma que se logre mejorar la calidad normativa a través del análisis y evaluación de las leyes desplegadas. A través de este ejercicio se pretende analizar y sistematizar cuestiones como los impactos y consecuencias generados –tanto jurídicos, como económicos, sociales y ambientales–, los costes de implementación identificados, la existencia de alternativas existentes o la incorporación transversal de los enfoques de género, medio ambiente e interculturalidad.

* Resolución de la Asamblea Nacional de Nicaragua, J.D. N° 15-2012 del 8 de Noviembre de 2012

** Ponencia de la Diputada Alba Palacios, Presidenta del Grupo Institucional de Diputados y Diputadas al cumplimiento de los ODS en el Foro Legislativo en Saludo al Día Mundial del Ambiente, 2016. En <http://www.asamblea.gob.ni/odm/ponencia-odm-ods.pdf>

6.4. Evaluación de la Agenda 2030

La última de las etapas previstas en el ciclo de adopción y aplicación de la Agenda 2030 es la que se refiere a la evaluación de lo realizado. Como se ha señalado de forma reiterada, la Agenda 2030 nos convoca a un esfuerzo de creatividad para tratar de dar respuestas a problemas cuya solución solo parcialmente conocemos. En concreto, reclama un ejercicio mayúsculo de transformación de nuestras sociedades, para garantizar que se respetan los derechos humanos, se cubren los servicios sociales básicos y se combate la exclusión y la marginación social; se construyen sociedades pacíficas y bien gobernadas, con instituciones

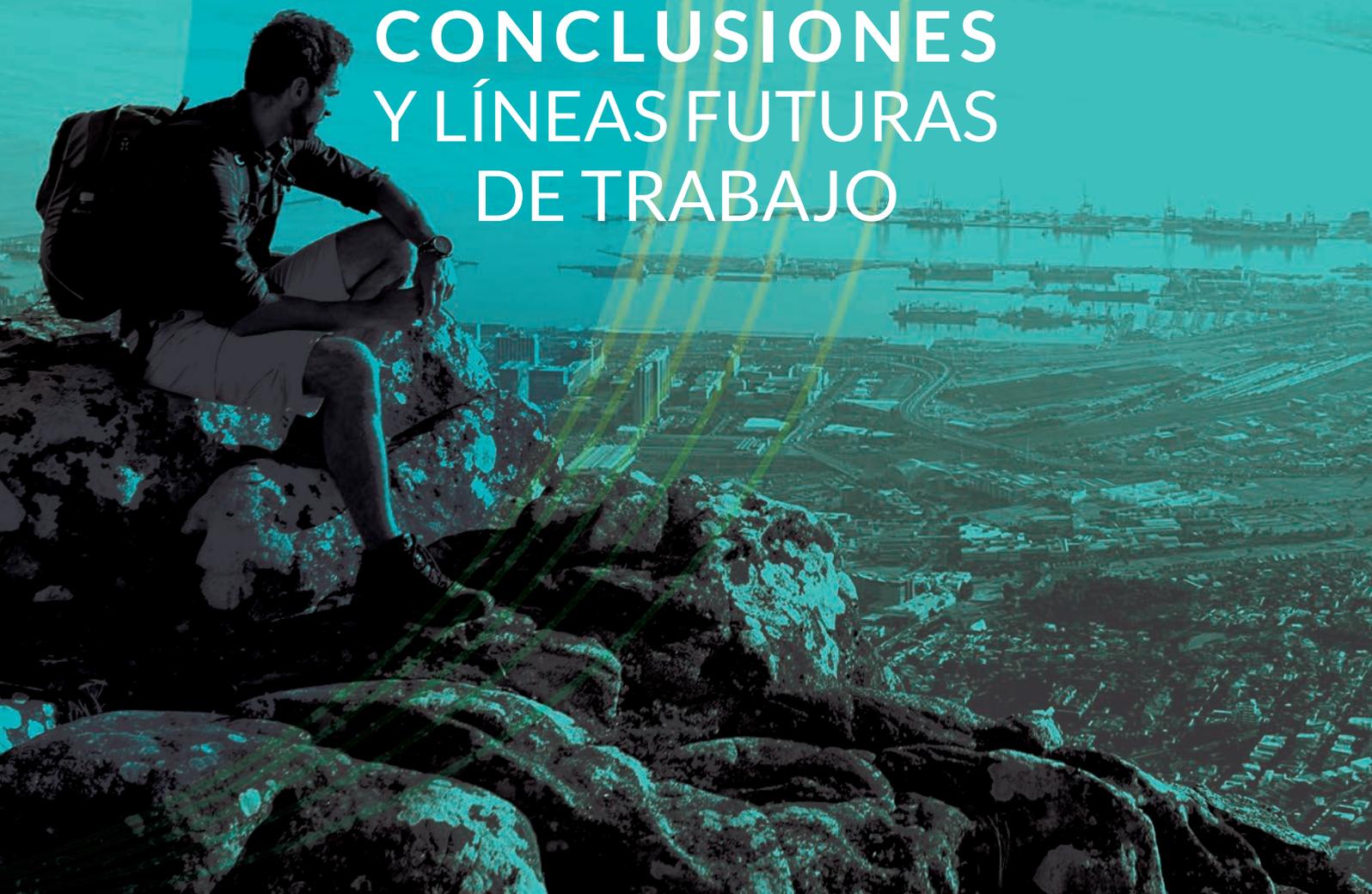
creíbles; se alteran los patrones de producción y de consumo para garantizar un desarrollo sostenible; y se construye una relación amigable con el entorno biofísico en el que se asienta la vida sobre el planeta. Son cambios de notable entidad, cuya consecución demandará poner en tensión el conjunto de las capacidades transformadoras de la sociedad, abrir la mente a la creatividad y a la innovación y estar muy atento al aprendizaje que se produzca en el camino. Por ello, la evaluación de la Agenda 2030 es clave: no solo para saber si el rumbo seguido es el más adecuado para alcanzar los objetivos propuestos, sino también para sistematizar experiencias y procesar el conocimiento que pueda ser útil para los pasos subsiguientes.

Aunque se trata de una tarea que debe ser acometida tras algún tiempo de avance en el proceso, debe ser prevista desde su propio origen. No se trata solo de evaluar la Agenda en su conjunto, sino también de aquellos ámbitos de acción donde menos certezas se

disponen acerca de las respuestas de política a adoptar. Disponer de mecanismos institucionales que tomen a su cargo los procesos de evaluación, con garantías de solvencia y objetividad, resulta una de las tareas cruciales de aplicación de la Agenda.

7

CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS DE TRABAJO



A partir de los capítulos precedentes es posible identificar cinco ideas fuerza que, aunque presentadas aquí a modo de conclusiones, pueden ordenar y resaltar algunos de los principales elementos tratados en páginas anteriores. De igual modo, es posible decantar algunas líneas futuras de trabajo para la cooperación iberoamericana en orden a mejorar su contribución a la consecución de la agenda de los ODS.

7.1. Conclusiones

1) Como se ha apuntado de forma reiterada, la nueva agenda de desarrollo supone un esfuerzo por afrontar de manera integral y ambiciosa, algunos de los más centrales desafíos a los que se enfrenta la construcción de estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles en el mundo actual. Los ODS descansan en una concepción más amplia y comprehensiva de los procesos de desarrollo que la que caracterizó a la agenda precedente. Esto ha llevado a otorgar mayor atención que en el pasado a cuestiones como la sostenibilidad medioambiental, la inclusión social, la transformación productiva o la conformación de sociedades pacíficas y mejor gobernadas. Al tiempo, el carácter ambicioso de la Agenda y la profundidad de los propósitos que persigue están en la base de la mayor universalidad de la que se dota: además de emplazar a los países en desarrollo, implica con mayor énfasis que en el pasado en este esfuerzo colectivo a los países desarrollados.

La considerable magnitud de los desafíos que acompañan a esta agenda abre, a su vez, importantes oportunidades para los países, en la medida en que les inducen a focalizar esfuerzos y a tensar capacidades al servicio de un proceso de cambio que se considera perentorio. Las metas habrán de ser adaptadas a las condiciones de cada lugar, pero el conjunto de los propósitos que la agenda recoge han sido identificados, de forma consensuada, como cruciales para hacer viable una senda de desarrollo sostenible en los próximos años. Algunos de esos propósitos tienen que ver con la necesidad de acometer transformaciones en los modelos de desarrollo y en las sociedades que los acogen; otros, en cambio, se relacionan con las reformas que precisa la arquitectura institucional en la que descansa el sistema internacional.

“ Los ODS descansan en una concepción más amplia y comprehensiva de los procesos de desarrollo que la que caracterizó a la agenda precedente ”

Todo ello requerirá incorporar elevadas dosis de innovación y creatividad por parte de los países, de tal forma que se logre articular respuestas eficaces y acordes con los retos que los ODS plantean. Se han identificado adecuadamente los problemas, pero no se tienen respuestas para todos ellos: es necesario poner en marcha un esfuerzo cooperativo de innovación y de aprendizaje, para la construcción de aquellas respuestas que se consideren técnica y socialmente deseables.

2) La segunda idea remite al rol más protagonista que los países de renta media entre ellos los latinoamericanos están llamados a tener en la nueva agenda de desarrollo. En primer lugar, porque los ODS recogen un conjunto de metas y objetivos más claramente alineados con las prioridades de desarrollo de este tipo de países: ámbitos estrechamente relacionados con los problemas estructurales y estrangulamientos específicos que suelen presentar estos países, como la desigualdad, la seguridad, el empleo de calidad o la gobernanza, ocupan ahora un lugar más destacado; al tiempo que otros objetivos más relacionados con los logros sociales, que ya eran centrales en los ODM, como la salud o la educación, reciben ahora un tratamiento más amplio e integral que conecta mejor con la realidad y los desafíos de los países de renta media.

En segundo lugar, porque los propósitos que esta agenda persigue le confieren a los países de renta media una creciente relevancia, haciendo cada vez más determinante su implicación en los esfuerzos y tareas colectivas a escala internacional. La participación de estos países resulta crucial en la adecuada provisión bienes públicos internacionales, al tiempo que su contribución es clave no solo para conseguir los objetivos de la Agenda en el ámbito de cada país, sino también para propiciar esquemas de cooperación

Sur-Sur con otros países de similar o inferior nivel de ingreso.

Por último, la nueva agenda de desarrollo parece estar en mayor sintonía con la agenda de renta media por los instrumentos y medios de apoyo que requiere movilizar para su adecuado despliegue. La lógica en la que descansan los ODS obliga a trascender a la política de AOD y buscar el concurso de mecanismos e instrumentos de cooperación más –allá de la AOD– que, por su naturaleza y alcance, resultan de especial relevancia en los países de renta media.

3) La tercera idea se relaciona con el punto de partida en el que se encuentra la región para alcanzar las metas recogidas en los ODS. Los países que componen la comunidad iberoamericana parecen encontrarse en una zona intermedia de la escena internacional, apareciendo en general bien situados en relación al mundo en desarrollo, pero todavía alejados del desempeño mostrado por los países desarrollados en ámbitos muy diversos. Los avances alcanzados por parte de los países latinoamericanos en las últimas décadas han mejorado los logros en todo lo que se refiere a la cobertura de necesidades sociales básicas. La menor severidad que, en términos generales, los problemas relacionados con la pobreza, el hambre, la salud o la educación básicas, por citar algunas de las más elementales, otorgan a los países una base de partida prometedora, al tiempo que les permiten liberar esfuerzos para avanzar en otras áreas en las que su posición relativa no es tan holgada.

“ Los organismos multilaterales están llamados a desempeñar un papel crucial en la gobernanza del sistema internacional”

No obstante, no todos los países iberoamericanos presentan iguales condiciones de partida, por lo que es importante tener en cuenta la situación en la que cada uno de ellos se encuentra: en determinados casos, persisten importantes carencias en ámbitos ligados a dimensiones sociales básicas que habrán de ser especialmente atendidas. Estas disparidades necesariamente afectarán a las prioridades y ámbitos de trabajo que los países definan a la hora de concentrar sus esfuerzos y, a la vez, deberán ser tenidas en cuenta por

parte de la cooperación iberoamericana si se pretende lograr un avance equilibrado de los ODS en la región.

4) La cuarta idea alude a los retos asociados a la tarea de trasladar la agenda a los ámbitos nacionales. Son varios aquí los aspectos que reclamarán una especial atención. En primer lugar, será importante preservar la integralidad que inspira a la nueva agenda de desarrollo. Si bien los países deberán desarrollar sus propios procesos de adaptación y adopción de esta agenda, es importante que no deriven en ejercicios excesivamente selectivos y segmentados de las metas y objetivos a perseguir, de tal forma que se mantenga el compromiso con el conjunto de los propósitos recogidos por los ODS. En segundo lugar, el adecuado despliegue de esta agenda requerirá su plena integración en las políticas públicas de los países y en los procesos de toma de decisión. En este sentido, la agenda no debiera interpretarse tanto como un marco de compromiso impuesto desde el exterior, cuanto como una oportunidad para revisar el conjunto de las políticas públicas (doméstica e internacional). En tercer lugar, la adecuada trasposición de la agenda a los marcos nacionales requerirá incorporar dinámicas de trabajo más transversales. Las marcadas interconexiones que existen entre las diferentes metas y objetivos perseguidos por la agenda obligan a superar la lógica excesivamente compartimentada desde la que en muchas ocasiones se ha respondido desde los poderes públicos. Una tarea que demandará una mayor coherencia de políticas con el fin de evitar interferencias entre objetivos y estimular una mayor complementariedad. En cuarto lugar, será preciso disponer de mecanismos de diálogo que estimulen la comunicación y la activación de marcos de trabajo compartido entre la amplia variedad de actores convocados por esta agenda. Una mayor interrelación entre actores que debiera descansar, fundamentalmente, en las especificidades y el valor añadido que cada uno de estos actores puede aportar a la consecución de los ODS. Por último, la implementación de la agenda en los ámbitos nacionales deberá acompañarse de los adecuados mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. Unas tareas que resultan ineludibles no solo para dotar al proceso de mayores dosis de transparencia y participación democrática, sino también para ir extrayendo aprendizajes que resulten útiles para orientar el diseño de políticas y respuestas cada

vez más eficaces. La disposición de una batería de indicadores suficientemente amplios y precisos adquiere en este sentido una importancia también crucial.

5) Por último, la quinta idea remite al papel que le corresponde a los organismos regionales y multilaterales en la consecución de los ODS. La lógica en la que esta agenda descansa obliga a articular respuestas y estrategias a muy distintos niveles, algunos de los cuales trascienden los marcos estatales. Como es sabido, una parte importante de los retos a los que la nueva agenda pretende responder se relacionan con fenómenos que traspasan las fronteras nacionales y obligan, por tanto, a dotarse de mecanismos capaces de articular la acción colectiva internacional. Los organismos regionales y multilaterales adquieren así un rol central en cuestiones como la adecuada provisión de bienes públicos internacionales ya sean regionales o globales, respectivamente y, en definitiva, están llamados a desempeñar un papel crucial en la gobernanza del sistema internacional. Es, además, un espacio idóneo para los procesos de emulación y de aprendizaje colectivo derivado del intercambio de experiencias. Son estos elementos los que otorgan un mayor protagonismo a los organismos regionales y multilaterales en la nueva agenda, que ofrece nuevas oportunidades para situarlos como actores clave en la consecución de los ODS.

7.2. Líneas futuras de trabajo

La naturaleza, alcance y universalidad que define a la Agenda de desarrollo sostenible confieren a cada uno de los países una responsabilidad primaria en la puesta en pie de lo acordado, al tiempo que se otorga a Naciones Unidas el papel central en el liderazgo y coordinación de los esfuerzos realizados por el sistema internacional para la consecución de los ODS. Sin embargo, ese mismo carácter de la Agenda obliga a implicar en su implementación a una amplia diversidad de actores, instituciones y organismos.

Dentro de este contexto, la cooperación iberoamericana puede hacer contribuciones relevantes, especialmente si se ponen en valor las singularidades que presenta respecto a otros marcos e iniciativas

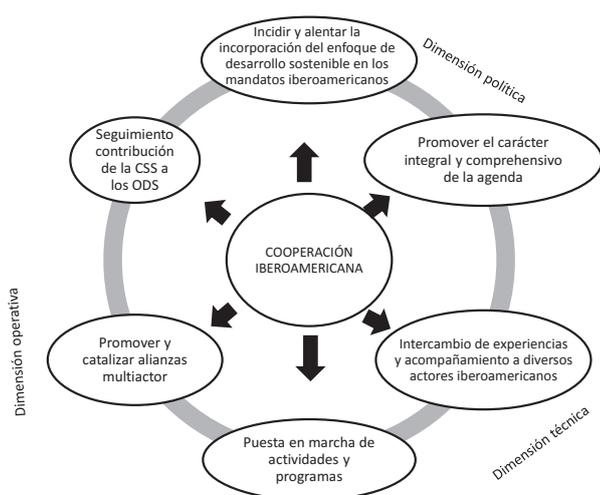
regionales y que la sitúan en buena sintonía con la lógica en la que descansa la nueva Agenda. La horizontalidad que caracteriza al espacio iberoamericano, en la medida en que acoge en su seno a países desarrollados y en desarrollo; el carácter multinivel que ha inspirado su trabajo, al operar a escala regional pero otorgando también una especial atención al papel de las ciudades y los gobiernos locales; el carácter multidimensional con el que ha desplegado su actividad, al recorrer una amplia diversidad temática entre sus ámbitos de trabajo; la lógica multiactor que ha promovido, al establecer alianzas e incorporar a agentes de naturaleza muy diversa; o, en fin, la funcionalidad que ha presentado tanto en términos políticos, como técnicos y operativos, son algunas de estas singularidades que parecen estar en plena sintonía con la nueva Agenda.

Con este propósito, y en relación con los aspectos analizados y expuestos a lo largo del presente estudio, a la cooperación iberoamericana parece corresponderle un rol complejo y necesariamente estratégico. Por un lado, la cooperación iberoamericana estaría llamada a desempeñar un papel *amplio y continuado*, en la medida en que puede poner al servicio de esta agenda una considerable variedad de recursos que inciden en planos muy diversos, de tipo político, técnico y operativo. Este hecho, estrechamente ligado a la institucionalidad de la que goza, le puede conferir además a la cooperación iberoamericana un cierto carácter de continuidad, en el sentido de que su participación y aportaciones pueden ser constantes a lo largo de las distintas tareas y desafíos que van enfrentando los países en sus esfuerzos de desarrollo y no se circunscribe a un momento o ámbito puntual (Figura 3). Por otro lado, en un sistema internacional notablemente concurrido y disperso, el papel de la cooperación iberoamericana debe dotarse de un marcado carácter estratégico, de tal forma que logre focalizar sus esfuerzos y consiga concentrar su actividad en aquellos ámbitos y tareas donde se encuentran sus principales potencialidades y ventajas comparativas. De esta circunstancia parecen desprenderse diversas líneas de trabajo que la cooperación iberoamericana debiera mantener, consolidar o explorar en el futuro.

“ La cooperación iberoamericana estaría llamada a desempeñar un papel *amplio y continuado*”

En lo que se refiere a la dimensión más política, la cooperación iberoamericana puede tener un doble papel. El primero se refiere al rol que pueden tener las cumbres bienales para incidir y alentar a los distintos gobiernos a dar prioridad a la agenda de desarrollo sostenible en los mandatos iberoamericanos que aprueben. El carácter particularmente ambicioso que define a esta agenda obliga a disponer de sólidos compromisos políticos a primer nivel, de tal modo que los ODS se sitúen en el centro de las estrategias y planes de desarrollo de los distintos países, tarea a la que la comunidad iberoamericana puede tratar de servir desde un foro privilegiado como son las reuniones de Jefe de Estado y de Gobierno que se producen cada dos años.

Figura 3. El papel amplio y continuo de la cooperación iberoamericana en la agenda de desarrollo sostenible



Fuente: elaboración propia

El segundo alude al papel que el espacio iberoamericano puede desempeñar a la hora de promover marcos de trabajo más integrales y comprehensivos,

tal y como la nueva agenda de desarrollo sostenible reclama. En este sentido, la Red Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y Equivalentes podría constituir un espacio adecuado desde el que estimular dinámicas más transversales que pongan a trabajar de manera simultánea a distintas áreas de gobierno, con el fin de abordar la Agenda desde la multidimensionalidad e integralidad que la caracteriza y de promover prácticas más ligadas al ámbito de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, un campo en el que la región está todavía en sus estadios iniciales.

En lo que se refiere a la dimensión más técnica, son muchos los retos, ámbitos de trabajo e interrogantes que el proceso de adopción e implementación de la agenda de los ODS plantea, lo que en muchos casos requerirá de un adecuado acompañamiento técnico a los esfuerzos de los distintos actores iberoamericanos. Sin duda, a esta tarea puede servir de manera muy relevante la cooperación iberoamericana, de forma complementaria a otras instituciones de la región, aprovechando las posibilidades que brinda su continuo proceso de diálogo a nivel intergubernamental y entre actores diversos (sociales y empresariales). Al tiempo, el aprendizaje derivado de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos (PIPA) pueden ser interesantes insumos para la definición de políticas y la articulación de respuestas por parte de los países de la región en ámbitos muy diversos ligados al desarrollo.

Por último, en lo que se refiere a la dimensión más operativa, existen al menos cuatro ámbitos en los que la cooperación iberoamericana puede desempeñar un rol crucial en la consecución de los ODS. En primer lugar, y en sintonía con el mandato emanado de la Cumbre de Veracruz (2014), el valor añadido de la cooperación iberoamericana parece residir fundamentalmente en los ámbitos de la cultura, el conocimiento y la cohesión social. Aunque algunas de estas cuestiones no son recogidas de manera explícita en los ODS, todas ellas son sin duda cruciales para alcanzar muchas de las metas que esta nueva agenda se plantea.

En este sentido, se pueden fortalecer los vínculos de trabajo que existen entre cada uno de los tres

ámbitos señalados y los ODS, de tal forma que, preservando su especificidad y concentrando su actividad en aquellos ámbitos en los que parece acumular sus principales potencialidades, la cooperación iberoamericana realice aportaciones de clara relevancia a la consecución de la nueva agenda de desarrollo. Es el caso del trabajo en el ámbito de la cultura y su conexión con metas recogidas en los objetivos relativos a la salud (ODS 3), la educación (ODS 4), la igualdad de género (ODS 5), por señalar algunos de los más relevantes; del trabajo en el ámbito del conocimiento y su estrecha relación, además de con la educación, con todo lo relativo a los necesarios cambios productivos y la sostenibilidad que debe asociarse a ellos (que lo vincularía con los ODS 7, ODS 8, ODS 9, ODS 11, ODS 12 y ODS 13); o, por último, del trabajo en materia de cohesión social y su clara conexión con objetivos como los relativos a género (ODS 5), desigualdades (ODS 10) e instituciones (ODS 16), por poner algunos ejemplos.

De manera particular, por las capacidades y experiencias que la cooperación iberoamericana ya atesora, su actividad puede ser especialmente relevante en materia de desigualdad y, muy específicamente, en aquellas cuestiones que afectan a las desigualdades de tipo horizontal, que remiten a las disparidades existentes entre grupos sociales o colectivos específicos. Será importante en este sentido incidir en la necesidad de desagregar adecuadamente los indicadores disponibles para captar estas desigualdades y alentar su corrección. Al tiempo, existen cuestiones que han atraído recientemente la atención de la cooperación iberoamericana, como la denominada “agenda digital” –y su potencial impacto en términos de exclusión y desigualdad–, que podrían ocupar un espacio de marcado interés. Y lo mismo ocurre con los temas relacionados con la juventud, un ámbito de trabajo en el que la cooperación iberoamericana dispone de una relevante experiencia de trabajo y que presenta sin duda importantes implicaciones y conexiones para el adecuado avance y la consecución de los ODS.

En segundo lugar, la cooperación iberoamericana puede jugar un importante papel en algunos ámbitos temáticos recogidos en la Agenda de los ODS, pero que tradicionalmente han sido especialmente desatendidos por la comunidad internacional. Se trata

de algunos ámbitos de trabajo en los que, sin existir una experiencia específica o bagaje acumulado por parte de la cooperación iberoamericana, se pueden hacer esfuerzos pioneros que sirvan para lograr relevantes avances, a la vez que situar a la comunidad iberoamericana como un espacio de referencia en la materia. Este sería el caso, por ejemplo, de algunas cuestiones relacionadas con la igualdad de género, la inclusión de las personas indígenas o afrodescendientes o de las personas con discapacidad. Una tarea que, en todo caso, debiera acompañarse de un enfoque selectivo y debidamente justificado y orientado, con el fin de no generar una dispersión estratégica.

En tercer lugar, la comunidad iberoamericana constituye un espacio privilegiado desde el que dar respuesta a lo reclamado por el ODS 17 de establecer “alianzas para lograr los objetivos”. En este sentido, la cooperación iberoamericana podría establecer marcos de relación amplios y estratégicos con socios clave para el despliegue de los ODS en la región, como es el caso del PNUD o de CEPAL; al tiempo, puede establecer vínculos de trabajo específicos con algunos bancos regionales de desarrollo (como el BID o la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina) o con algunas iniciativas subregionales (como el SICA) donde se observan importantes confluencias y posibilidades de trabajo conjunto.

Más allá de los marcos de colaboración específicos que puedan establecerse, es bastante generalizada la percepción del importante activo que la cooperación iberoamericana y, específicamente, la SEGIB suponen como espacio para el diálogo y como foro para promover el establecimiento de alianzas de trabajo entre distintos actores. En este sentido, la SEGIB puede actuar como catalizador de procesos que integren a socios y actores clave de ámbitos tan distintos como el sector privado, los organismos internacionales, la academia o las organizaciones de la sociedad civil, de tal forma que logre aglutinar, poner en común y capitalizar capacidades y recursos muy heterogéneos, tal y como la nueva agenda de desarrollo –y particularmente el ODS 17– reclamaría. También en este marco se ubica el papel que la cooperación iberoamericana puede desempeñar en la incorporación e implicación en estos procesos de otros actores institucionales, como es el caso de los

Parlamentos Nacionales, o de los distintos niveles de gobierno, y muy particularmente de las propias ciudades, que parecen llamadas a desempeñar un rol clave para poder abordar de manera eficaz buena parte de los retos que la nueva Agenda plantea.

“Se percibe claramente el importante activo que la cooperación iberoamericana y la SEGIB suponen como espacio para el diálogo y promoción de alianzas de trabajo entre actores”

Por último, organismos como el PNUD o la CEPAL parecen estar en mejores condiciones que la SEGIB para impulsar las actividades de monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas. Aun así, la SEGIB está en condiciones de contribuir a ese proceso, de forma complementaria, a través de los ejercicios que hace de seguimiento de la cooperación Sur-Sur a través de sus informes anuales. La elaboración de estos documentos, que sin duda constituyen uno de sus principales activos, pueden suponer una interesante oportunidad para dar un cierto seguimiento a la cuestión, no dirigido lógicamente a monitorear los avances logrados por los países en las metas establecidas por los ODS, sino a conocer las contribuciones que desde la cooperación Sur-Sur se realizan a la consecución de la agenda de desarrollo sostenible.

En suma, la cooperación iberoamericana está llamada a desempeñar un importante rol en la consecución de la agenda de desarrollo sostenible, acumulando una serie de capacidades y recursos que le permiten realizar importantes contribuciones en ámbitos muy diversos y acompañar a los países iberoamericanos en sus esfuerzos por enfrentar los profundos desafíos que esta agenda trae consigo. Contribuciones que, en todo caso, deberán estar enmarcadas en una visión estratégica del papel que la cooperación iberoamericana puede jugar en un sistema internacional crecientemente complejo.

Tabla 1. Guía para la elaboración de una matriz estratégica de la Cooperación Iberoamericana ante los ODS

	Contribución a los ODS	Principales instrumentos	Actores/socios clave
Dimensión política	Incidencia para la incorporación de los ODS a las agendas y prioridades nacionales	Cumbres	Presidencia
	Tratamiento más integral y comprehensivo de la agenda /CPD	Red Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y Equivalentes	Gobierno/ Ministerios
Dimensión técnica	Acompañamiento a los esfuerzos nacionales de los países para la incorporación de los ODS	Talleres (fortalecimiento de capacidades, intercambios experiencias,...) Metodologías	Departamentos/Unidades técnicas de los Ministerios Centros de Estudios
Dimensión operativa	Identificar y aportar valor añadido	Iniciativas y Programas	Ministerios Sector Privado
	Liderar/promover trabajo en ámbitos tradicionalmente desatendidos	Elaboración de estudios	Bancos Regionales de Desarrollo Organismos Internacionales
	Establecer/catalizar alianzas estratégicas		Iniciativas subregionales
	Seguimiento y rendición de cuentas	Informe CSS	Centros de estudios Organizaciones de la sociedad civil Parlamentos Ciudades

ANEXOS

ANEXO 1. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

1. Mauricio Alvarado y Edgardo Sandoval Sistema de Integración Centroamericana (SICA)
2. Anna Ayuso Universidad Autónoma de Barcelona
3. Adrián Bonilla Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
4. Ignacio Corlazzoli, Fazia Pusteria y Carla Fernández-Durán Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
5. Rafael Domínguez Universidad de Cantabria
6. Jessica Faieta PNUD – América Latina
7. Christian Freres Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
8. Alejandra Kern Universidad Nacional de San Martín
9. Cristina Lazo Centro de Investigación Avanzada en Educación CIAE, Universidad de Chile
10. Ricardo Malca Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)
11. Enrique Maruri Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC)
12. Jorge Pérez Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
13. Germán Ríos CAF Banco de Desarrollo de América Latina
14. Martín Rivero Secretaria General Iberoamericana (SEGIB)
15. Gustavo Rodríguez Universidad del Norte, RIACI
16. José Juan Ruiz Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
17. José Antonio Sanahuja Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid
18. Javier Surasky Universidad Nacional de la Plata
19. Carlo Tassara Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano
20. José María Vera Oxfam Intermón
21. Luis Yañez Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL

ANEXO 2. CUESTIONARIO REALIZADO

1. ¿En qué tipo de entidad desarrolla actualmente su trabajo?

- Agencia/Unidad/Departamento/Oficina de Cooperación de un país miembro de la SEGIB
- ONG/Organización de la Sociedad Civil
- Sector empresarial
- Centro de estudios y Universidades
- Otros/NS/NC
- Otro (especifique)

2. ¿En qué país se ubica la entidad en la que trabaja actualmente?

3. Tiempo de experiencia en temas relativos a cooperación y desarrollo de la entidad a la que pertenece:

- Menos de 1 año
- Entre 1 y 3 años
- Entre 3 y 5 años
- Entre 5 y 10 años
- Más de 10 años
- NS/NC
- Otro (especifique)

4. Considera que su grado de conocimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es:

- Muy reducido
- Bastante reducido
- Bastante amplio
- Muy amplio
- NS/NC
- Otro (especifique)

5. En relación con el proceso de conformación y definición de la agenda de los ODS, ¿en qué grado considera que participó la entidad a la que pertenece?

- En ninguno
- De manera distante
- Dio seguimiento a los foros de debate, pero no participó en ellos
- Dio seguimiento y participó en los foros de debate
- NS/NC
- Otro (especifique)

6. Considera que el grado de incidencia logrado por las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de definición de la agenda de los ODS fue:

- Nada significativo
- Poco significativo
- Bastante significativo
- Muy significativo
- NS/NC
- Otro (especifique)

7. ¿En qué medida considera que la agenda de los ODS está incidiendo y siendo incorporada en las actividades y marcos de trabajo de la entidad en la que trabaja?

- Nada
- Poco
- Bastante
- Mucho
- NS/NC
- Otro (especifique)

8. ¿En qué medida considera que la agenda definida por los ODS está incidiendo y siendo incorporada en los compromisos políticos del gobierno de su país?

- Nada
- Poco
- Bastante
- Mucho
- NS/NC
- Otro (especifique)

9. ¿Cómo valora el grado de adecuación de los ODS a los desafíos que existen en materia de desarrollo a escala internacional?

- Nada adecuados
- Poco adecuados
- Bastante adecuados
- Muy adecuados
- NS/NC
- Otro (especifique)

10. En relación con los desafíos específicos que presenta su país en términos de desarrollo, considera que la agenda de los ODS resulta:

- Nada adecuada
- Poco adecuada
- Bastante adecuada
- Muy adecuada
- NS/NC
- Otro (especifique)

11. De los 17 ODS aprobados, señale solo los 5 que considera de mayor relevancia para su país, jerarquizándolos de 1 a 5 (siendo 1=mayor relevancia y 5=menor relevancia)

- Fin de la Pobreza
- Hambre Cero
- Salud y Bienestar
- Educación de Calidad
- Igualdad de Género
- Agua Limpia y Saneamiento
- Energía asequible y no contaminante
- Trabajo Decente y Crecimiento Económico
- Industria, Innovación e Infraestructura
- Reducción de las Desigualdades
- Ciudades y Comunidades Sostenibles
- Producción y Consumo Responsables

- Acción por el Clima
- Vida Submarina
- Vida de Ecosistemas Terrestres
- Paz, Justicia e Instituciones sólidas
- Alianzas para lograr los Objetivos

12. ¿Qué otras cuestiones no recogidas por la agenda de los ODS considera que son especialmente relevantes para promover el desarrollo en su país? (responda solo si lo considera relevante)

13. ¿En qué grado considera que las diversas áreas de gobierno de su país han integrado la agenda internacional de desarrollo como parte de sus responsabilidades y marcos de trabajo hasta la fecha?

(Nada/Poco/Bastante/Mucho/NS-NC)

- Economía/Finanzas/Hacienda
- Comercio
- Agricultura
- Industria
- Medio Ambiente
- Relaciones Exteriores
- Administraciones Públicas
- Defensa
- Educación
- Empleo
- Justicia
- Salud
- Vivienda/Urbanismo
- Transporte/Comunicaciones/Infraestructuras
- Energía
- Interior/Seguridad
- Otro (especifique)

14. Considera que los canales y mecanismos formales de interlocución, comunicación y coordinación de los que dispone para relacionarse con otros ministerios y áreas de gobierno son:

- Insuficientes y poco útiles
- Suficientes pero poco útiles
- Muy útiles pero insuficientes
- Suficientes y muy útiles
- NS/NC
- Otro (especifique)

15. ¿Qué intensidad y fluidez considera que tiene su comunicación y relaciones de trabajo con los siguientes actores? (Ninguna/Baja/Media/Alta/NS-NC)

- Administración Pública
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Empresas
- Universidades y Centros de Estudios

16. Jerarquice de 1 a 5 el grado de relevancia que considera que cada una de estas modalidades debe tener en Iberoamérica para avanzar en la agenda de los ODS (siendo 1=mayor relevancia y 5=menor relevancia)

- Cooperación Sur-Sur
- Cooperación Norte-Sur
- Cooperación Triangular
- Cooperación Regional
- Cooperación Multilateral
- Fondos/Cestas de donantes
- Asistencias Técnicas
- Cooperación Financiera Reembolsable
- Diálogo Político/Concertación de políticas
- Medidas de apoyo al comercio
- Medidas de apoyo a la inversión
-

18. ¿Cuál de las siguientes tareas y funciones de las organizaciones de la sociedad civil considera que deben promoverse en mayor medida para adaptar mejor su papel al logro de los ODS? Por favor, seleccione solo 3 y jerarquice de 1 a 3 de acuerdo a su relevancia (siendo 1=mayor relevancia y 3=menor relevancia).

- Gestión y ejecución de proyectos
- Provisión de servicios sociales básicos
- Identificación de necesidades
- Participación e incidencia en la elaboración de planes nacionales de desarrollo
- Monitoreo, seguimiento y evaluación
- Denuncia política
- Sensibilización y educación para el desarrollo
- Fortalecimiento del tejido asociativo

19. ¿Cuál de las siguientes tareas y funciones de las empresas considera que deben promoverse para adaptar mejor su papel al logro de los ODS? Por favor, seleccione solo 3 y jerarquice de 1 a 3 de acuerdo a su relevancia (siendo 1=mayor relevancia y 3= menor relevancia)

- Creación de tejido productivo en otros países
- Implicación en actividades dirigidas a la base de la pirámide (sectores empobrecidos)
- Actividades de Responsabilidad Social Corporativa
- Participación en proyectos de cooperación ofreciendo servicios especializados
- Incorporación y difusión de buenas prácticas (derechos humanos, igualdad de género, medio ambiente,...)
- Trabajo en red con otro tipo de organizaciones

20. ¿Cuál de las siguientes tareas y funciones de las universidades y centros de estudios considera que deben promoverse para adaptar mejor su papel al logro de los ODS? Por favor, seleccione solo 3 y jerarquice de 1 a 3 de acuerdo a su relevancia (siendo 1=mayor relevancia y 3= menor relevancia).

- Generación y difusión de conocimiento
- Formación y docencia
- Transferencia de conocimiento a la Administración Pública

- Transferencia de conocimiento a las empresas y sector privado
- Transferencia de conocimiento y sensibilización de la sociedad civil
- Intercambio de conocimiento y trabajo en red con otras universidades y centros de estudios

21. ¿En qué medida considera que los siguientes elementos suponen un obstáculo para que su entidad dedique mayores esfuerzos a tareas vinculadas al logro de los ODS? (Nada/Poco/Bastante/Mucho/NS-NC)

- Limitaciones técnicas y/o de recursos humanos
- Limitaciones políticas y/o legislativas
- Problemas de información
- Falta de adecuación de los ODS con las prioridades y líneas propias de trabajo
- Otro (especifique)

22. ¿Conoce los indicadores que se están adoptando para medir los avances logrados en los ODS?

- No, no los conozco
- Los conozco poco
- Sí, los conozco bastante
- Sí, los conozco mucho
- NS/NC
- Otro (especifique)

23. ¿Considera que los indicadores que se están definiendo están adecuadamente adaptados a la realidad de su país?

- Nada
- Poco
- Bastante
- Mucho
- NS/NC

24. ¿Considera que existen en su país medios y capacidades estadísticas suficientes para dar adecuado seguimiento a los ODS?

- No, apenas ha habido avances en este aspecto en los últimos años
- Se ha avanzado en este aspecto en los últimos años, pero los medios y capacidades resultan todavía insuficientes
- Sí, existen medios y capacidades suficientes
- NS/NC
- Otro (especifique)

25. ¿Considera que su gobierno debería presentar en el Parlamento/Asamblea Nacional de su país un plan de implementación de los ODS y un seguimiento de los avances que se vayan produciendo?

- No, no es importante
- Sí, aunque no es demasiado importante
- Sí, es muy importante
- NS/NC
- Otro (especifique)

26. ¿Qué otros mecanismos de rendición de cuentas en torno a la implementación y avance de los ODS cree que es importante que ponga en práctica el gobierno de su país?

27. ¿Considera que la SEGIB debe llevar a cabo tareas de seguimiento de los avances de los ODS en los países iberoamericanos?

- No, no es importante que dedique esfuerzos a esta cuestión
- Sí, aunque no debe estar entre sus principales tareas
- Sí, es muy importante que lo haga
- NS/NC
- Otro (especifique)

28. ¿Cuál de las siguientes tareas considera que debe realizar la SEGIB para contribuir al logro de los ODS en la región? Por favor, seleccione solo 3 y jerarquice de 1 a 3 según su relevancia (siendo 1=mayor relevancia y 3=menor relevancia).

- Generación y difusión de conocimiento
- Promover intercambio de experiencias y prácticas entre países
- Promover el diálogo entre gobiernos y otros actores relevantes de la región
- Sensibilización
- Generación de metodologías y apoyo en el registro y sistematización de la información
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agenor, P.R., O. Canuto and M. Jelenic (2012) "Avoiding Middle-Income Growth Traps", *Economic Premise*, 98, November, Banco Mundial.
- Aiyar, S., R. Duval, D. Puy, Y. Wu and L. Zhang (2013) "Growth slowdowns and the Middle-Income Trap", IMF Working Paper 13/71, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Alonso, J. A. (2016). "TOSSD: Great Objectives, Disappointing Proposal", Documento presentado en el High Level Panel Discussion organizado por la OCDE y el CDP de Naciones Unidas, Nueva York, Julio de 2016.
- Alonso, J. A. (2015a). "The 2030 Development Agenda: A Transformative Agenda?", *Leadership in the Post2015 World*, Workshop celebrado el 14 de octubre de 2015, Barcelona.
- Alonso, J.A. (Dir.) (2015b). *Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la agenda de desarrollo post-2015*. Documento de Trabajo AECID, nº5, Madrid. pp. 28-33.
- Alonso, J. A. (2013). "Cooperación con Países de Renta Media: un enfoque basado en incentivos". Documentos de Trabajo AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.
- Alonso, J. A. (2012). "From aid to global development policy". DESA Working Paper 121. New York: Ecosoc, Naciones Unidas.
- Alonso, J. A., P. Aguirre y G. Santander (2011). *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*. Fundación Carolina-CEALCI, DT nº51, Madrid.
- Alonso, J. A. y C. Garcimartín (2013) "The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate." *Journal of International Development*, 25: 206-226
- Alonso, J. A. y V. Fitzgerald (eds.) (2003). *Financiación del desarrollo y coherencia en la política de los donantes*. La Catarata.
- Alonso, J. A., J. Glennie y A. Sumner (2014). "Recipients and Contributors: middle income countries and the future of development cooperation". DESA Working Paper nº135, Naciones Unidas, Nueva York.
- Alonso, J.A., A. Cortez, and S. Klasen (2015): "LDCs and other country groupings: how useful are current approaches to classify countries in a more heterogeneous developing world?", en J. A. Alonso y J. A. Ocampo (eds), *Global Governance and Rules in the Post 2015 Era*, New York, Bloomsbury Academy
- Arriola, S., Garranzo, R. y Ruiz, L. (coords.) (2013). *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*. SE-GIB-AECID, Madrid.
- Ayllón, B. y T. Ojeda (Coords.) (2013). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. IUDC-La Catarata, Madrid.
- Ayllón, B. (2011). "Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: poderes emergentes y cooperación Sur-Sur", *Revista Relaciones Internacionales*, nº40/2011. Pp. 97-119.
- Ayuso, A. (2016). "El espacio iberoamericano en el orden global", en Bonilla, A., Sáenz, S y Morales, M.F. (eds.). *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*. FLACSO, San José. pp. 35-58.

Banco Mundial (2011). *Global Development Horizons 2011. Multipolarity: The New Global Economy*. Banco Mundial, Washington.

Bonilla, A. (2015). "El Espacio Iberoamericano en el mundo contemporáneo: horizontes y límites estratégicos. Las prioridades de la renovación", en Bonilla, A., Sáenz, S y Morales, M.F. (eds.). *Iberoamérica. Miradas estratégicas en el siglo XXI*. FLACSO, San José.

Bonilla, A. y Ortiz, M. S. (comp.) (2013). *El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial. Aportes de un debate en curso*. SEGIB-CAF. CAD (1996). *Shaping the 21st Century. The contribution of development co-operation*. OCDE, París.

CEPAL (2017). *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Foro de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible, 2030. Ciudad de México.

Chaturvedi, S. (2012). "Development cooperation: contours, evolution and scope", en Chaturvedi, S., T. Fues y E. Sidiropoulos. *Development Cooperation and emerging powers. NerwPartners or Old Patterns?*, Zed Books. Pp. 13-35.

Chaturvedi, S., T. Fues y E. Sidiropoulos (2012). *Development Cooperation and emerging powers. NerwPartners or Old Patterns?*, Zed Books.

De Renzio, P. y J. Seifert (2014). "South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options", *Third World Quarterly*, vol. 35:10, pp.860-1875.

Esteves, P. y M. Assunção (2014). "South-South cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN", *Third World Quarterly*, vol. 35:10, pp. 1775-1790.

Fordelone, Y. (2009). *Triangular cooperation and aid effectiveness*. Paper presented at the OECD/DAC Policy Dialogue on Development Cooperation, Mexico City, 28-29 September 2009.

Gratius, S. (2014). "Iberoamérica como unidad: escenarios para su integración como un bloque definido", en Bonilla, A. y Álvarez, I. (eds.). *De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio iberoamericano*. FLACSO, San José. pp. 143-149.

Herbert, R. (2012). "Sixty Years of Development Aid: Shifting Goals and Perverse Incentives", en Chaturvedi, S., T. Fues y E. Sidiropoulos. *Development Cooperation and emerging powers. NerwPartners or Old Patterns?*, Zed Books. Pp. 67-94.

Jarque, C. M., Ortiz, M. S. y Quenan, C. (eds.) (2009). *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

Kanbur, R. y A. Sumner (2012). "Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty", *Journal of International Development*, vol. 24.6: 686-69.

Mawdsley, E. (2012). *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. ZED Books.

Millán, N. (2014). "Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones", *Papeles 2015 y más nº17, Plataforma 2015 y más*, Madrid.

Ocampo, J. A. (2003). *Capital-Account and Countercyclical Prudential Regulation in Developing Countries*. CEPAL, Santiago de Chile.

Ocampo, J. A. y Griffith-Jones, S. (2007). "A counter-cyclical framework for a development-friendly international financial architecture", *DESA Working Paper 39*, Naciones Unidas.

OCDE (2016). *TOSSD Compendium for public consultation*. Draft, junio de 2016.

Ortiz, M. S. (comp.) (2013). *La Diplomacia de las Cumbres: retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. FLACSO, San José.

PNUD (2013). *El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Informe sobre Desarrollo Humano 2013. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

Sanahuja, J.A. (2014). "De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", en Mesa, M. (coord.). *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-2015*, Centro de Educación e Investigación para la Paz, Madrid. pp. 49-83.

Sanahuja, J. A. (2013). "La nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015", en en Mesa, M. (coord.). *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-2014*, Centro de Educación e Investigación para la Paz, Madrid. pp. 61-100.

Sanahuja, J. A., Tezanos, S., Kern, A. y Perrotta, D. (2013). "Nuevas constelaciones del poder y gobernanza global del desarrollo: un escenario de cambio para la UE y América Latina y el Caribe", en *Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe*. Fundación EU-LAC, Hamburgo. pp. 13-22.

Santander, G. (2017). "La ayuda española en educación ante la agenda 2030: hacia una cooperación adaptada a los nuevos tiempos", en *Entreculturas-Alboan-Etea. La ayuda en educación a examen*. pp. 58-85.

Santander, G. (2016). *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil*. Madrid, La Catarata-Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

Santander, G. (2011a). "La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda", *Revista Sistema* nº220, Madrid. pp. 59-78.

Santander, G. (2011b). "La cooperación Sur-Sur y triangular: nuevas modalidades en un mundo en cambio", *Revista Economistas* nº129, Madrid. pp. 92-97.

Savedoff, W. (2012). "Global Government, Mixed Coalitions, and the Future of International Cooperation", *CGD Essay*, Center for Global Development, Julio 2012.

SEGIB (2016). *Manual Operativo de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos de la Cooperación Iberoamericana*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

Spence, M. (2011). *The next convergence: The future of economic growth in a multispeed world*. New York, Farrar, Straus, and Giroux

Walz, J. V. Ramachandran (2011). "Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance". *CDG Working Paper 273*, Center for Global Development.

Zimmermann, F. y K. Smith (2011). "More actors, more money, more ideas for international development cooperation", *Journal of International Development*, 23, pp. 723-738.

Andorra Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Costa Rica Cuba Ecuador El Salvador España Guatemala Honduras México Nicaragua Panamá Paraguay Perú Portugal República Dominicana Uruguay Venezuela



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Secretaría General Iberoamericana

Paseo de Recoletos, 8
28001 Madrid, España
info@segib.org
www.segib.org

**Oficina Subregional para México
El Caribe y Centroamérica**

Patricio Sanz, 1609, Torre B, Piso 9
Colonia Del Valle Sur,
Delegación Benito Juárez
03104 México DF, México
mexico@segib.org

Oficina Subregional para el Cono Sur

Plaza Independencia 759 - Oficina 301
Edificio Victoria Plaza
11100 - Montevideo, Uruguay
conosur@segib.org

Síguenos:



Con el apoyo de:



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

