



**STATE OF THE SDGs**  
by SOUTHERN VOICE



# Estado global de los ODS

Tres niveles de acción decisivos

**Reporte 2019**



# Estado global de los ODS

Tres niveles de acción decisivos

Reporte 2019



---

Copyright © 2020 Southern Voice  
Autorizado bajo la licencia internacional Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY 4.0)  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de dos fondos: un fondo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa (Canadá), en el marco de la Think Tank Initiative, y un fondo de la Fundación William y Flora Hewlett.

**ISBN (versión digital): 978-9942-38-541-3**  
Reporte diseñado por Santiago Pacheco C.  
Primera edición impresa 2020

Este reporte fue impreso en hojas de stock Accent® Opaque Digital que está certificado por Forest Stewardship Council® (FSC®).

Por favor, citar como:  
Southern Voice (2020). *Estado global de los ODS: tres niveles de acción decisivos* (Reporte 2019).  
Southern Voice.

«Gracias a análisis focalizados y con base en datos de los problemas críticos de aplicación en contextos locales, Southern Voice ha trascendido el riesgo de considerar 17 objetivos y 230 indicadores. El resultado es un conjunto de percepciones exhaustivas que ponen de relieve la forma en que nuestras estrategias globales de aplicación deben adaptarse y fortalecerse en circunstancias locales únicas».

**Laura Chinchilla Miranda**

Expresidenta de Costa Rica (2010-2014) y  
vicepresidenta del World Leadership Alliance (WLA)-Club de Madrid

## Prólogo

Es un honor para mí presentar el Reporte de Southern Voice sobre el estado global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como un importante relato de los progresos realizados hasta la fecha, ofrece una visión crítica de la realización de la Agenda 2030 y la puesta en práctica de los Objetivos. Quiero felicitar a los más de 50 *think tanks* de África, Asia y América Latina que forman parte de la red de Southern Voice por sus importantes esfuerzos. El valor añadido del Reporte es significativo: se basa en los distintos análisis de los desafíos que se plantean a nivel nacional para alcanzar los Objetivos, y los sintetiza.

No se puede subrayar suficientemente la importancia de esta iniciativa. Las soluciones globales a los problemas de desarrollo deben encontrarse mediante el reconocimiento y el respeto de las complejidades y la dinámica específica de cada lugar. La aplicación de un marco amplio para el desarrollo humano sostenible y la comprensión de las consecuencias y oportunidades para las entidades locales son retos enormes. Gracias a análisis focalizados y con base en datos de los problemas críticos de aplicación en los contextos locales, Southern Voice ha trascendido el riesgo de considerar 17 objetivos y 230 indicadores. El resultado es un conjunto de percepciones exhaustivas que ponen de relieve la forma en que nuestras estrategias globales de aplicación deben adaptarse y fortalecerse en circunstancias locales únicas.

El Reporte de Southern Voice también contribuye de manera importante a ampliar nuestra perspectiva. La política se inclina hacia actores y niveles centrales e influyentes; los encuentros y reuniones en las capitales y en el Norte Global a menudo refuerzan este sesgo. Es fácil olvidar que el desarrollo humano sostenible, en toda su complejidad, se logra en contextos locales. El compromiso y la satisfacción de las diversas poblaciones es la única prueba de fuego para el éxito. Southern Voice nos ha traído estas perspectivas. En ellas se equilibran las valiosas ideas de los estudios de caso sobre los factores de

implementación nacional con un llamamiento contundente a favor de estrategias mundiales más integradas y holísticas para la inclusión social y el desarrollo humano. Como se señala elocuentemente en el Reporte, no podemos confiar únicamente en los esfuerzos nacionales para lograr el desarrollo humano sostenible si hay factores internacionales que operan con fines contrapuestos.

Como vicepresidenta de la WLA-Club de Madrid, me enorgullece que nuestros 112 miembros valoren estas perspectivas diversas. Entendemos que el conocimiento local es la clave del éxito. Nuestro Proyecto por una Sociedad Inclusiva ha trabajado para promover la inclusión social a través de las divisiones políticas durante más de una década. Aunque hemos trabajado en áreas temáticas específicas, construyendo economías y sistemas educativos inclusivos para grupos étnicos, minoritarios y religiosos, jóvenes y mujeres, estamos cada vez más convencidos de que el compromiso político integrado e inclusivo, con base en un enfoque que tome a la sociedad como un todo, es una necesidad. Por esta razón, valoramos el enfoque integrador de este Reporte. Los tres niveles de acción que presenta resuenan con lo que hemos aprendido durante esta última década.

La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es nuestra mayor oportunidad para abordar estos desafíos. Van desde lo local a lo global, a través de un espectro de necesidades de desarrollo humano. No podemos fallar en nuestras responsabilidades como líderes y ciudadanos. Recomiendo que presten atención al Reporte Global de Southern Voice, que pone de relieve los parámetros y orientaciones fundamentales que debemos considerar para tener éxito.

Gracias, y por favor no desmaye en la lectura. Es hora de prestar atención a las voces que resuenan aquí.

**Laura Chinchilla Miranda**

Expresidenta de Costa Rica (2010-2014) y vicepresidenta del WLA-Club de Madrid

## Prefacio

El Reporte *Estado Global de los ODS de Southern Voice: tres niveles de acción decisivos* es un ejercicio conceptualmente innovador, metodológicamente desafiante y de enormes proporciones empíricas. No es un examen de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ni un ejercicio tradicional de seguimiento a nivel de países de los Objetivos y Metas específicos. Más bien, se trata de una investigación multifacética, de abajo hacia arriba, acerca de una agenda global holística y compleja.

El Reporte Global desgrana las relaciones críticas que sustentan la Agenda 2030. Examina a quienes se «han quedado atrás» en diversos contextos de desarrollo; identifica las relaciones causales entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en términos de sinergias y concesiones, e interroga a los factores de gobernanza mundial que afectan la implementación nacional. Para ello, considera cuidadosamente importantes dimensiones de la exclusión, como la discriminación social, la desventaja espacial, la situación socioeconómica, la gobernanza y los *shocks*, y la fragilidad.

El Reporte se centra en el nexo crítico entre varios ODS: acceso a una educación de calidad (ODS 4), trabajo decente y remunerado (ODS 8), y energía asequible y no contaminante (ODS 7). La importancia de las alianzas mundiales (ODS 17) es también un punto de partida de la investigación. Teniendo en cuenta los contextos de cada país y desplegando diversos enfoques metodológicos, el Reporte Global explora las sinergias y las concesiones entre los distintos pares de ODS. Estas interrelaciones y sus consecuencias se examinan en seis países del Sur Global, dos en cada región de Asia (la India y Sri Lanka), África

(Ghana y Nigeria) y América Latina (Bolivia y el Perú). Estos estudios por países se complementan con una encuesta exclusiva sobre las tendencias regionales acerca de la implementación de los ODS en esas tres regiones.

El Reporte Global trata de consolidar las pruebas que surgen de esos estudios de caso por países y de las encuestas regionales para establecer un conjunto común de experiencias. Los hallazgos de nuestros colaboradores refuerzan la evidencia de que cumplir la promesa de los ODS exige un enfoque común, pero también diferenciable, a nivel nacional y regional. Sin embargo, los déficits de datos, la escasez de recursos y las lagunas en materia de capacidades también se perfilan como un conjunto común de factores limitantes.

Más de 40 académicos de *think tanks* del Sur Global han contribuido a la iniciativa Estado de los ODS (SVSS, por sus siglas en inglés) de Southern Voice. Se trata de una formidable labor intelectual y organizativa. Con esta investigación, Southern Voice pretende ir más allá de los discursos tradicionales sobre los ODS y comprender mejor los desafíos de «segunda generación» que plantea la realización de la Agenda 2030.

Aprovecho esta oportunidad para dar las gracias a todos mis colegas de Southern Voice que participan en este proyecto de investigación pionero, y reconocer la contribución de las personas e instituciones que han apoyado nuestros esfuerzos de diversas maneras.

**Debapriya Bhattacharya, PhD**

Jefe de equipo, Equipo de Investigación de SVSS

Presidente de Southern Voice y

miembro distinguido del Centro para el Diálogo Político (Centre for Policy Dialogue, CPD)



## **Equipo de estudio**

### **Jefe de equipo**

Debapriya Bhattacharya

### **Secretariat team**

Andrea Ordóñez Llanos, Estefanía Charvet, Marcela Morales y Shefa Rezbana

### **Equipo del Reporte Global**

Ibrahima Hathie (Initiative Prospective Agricole et Rural-IPAR); Gala Díaz Langou, José Florito, Alejandro Biondi, Florencia Caro Sachetti y Luciana Petrone (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento-CIPPEC); Vaqar Ahmed, Shehryar Khan Toru (Sustainable Development Policy Institute-SDPI)

### **Equipos de estudios de caso por países**

- Aba Crentsil, Ama Fenny, Charles Ackah, Derek Asuman y Evans Otieku (Institute of Statistical, Social and Economic Research-ISSER)
- Adedeji Adeniran, Chukwuka Onyekwena, Grace Onubedo, Joseph Ishaku y Amara Ekeruche (Centre for the Study of the Economies of Africa-CSEA)
- Kritika Shah, Meena Nair y Aparna Sivaraman (Public Affairs Centre-PAC)
- Karin Fernando, Chandima Arambepola, Navam Niles y Anupama Ranawana (The Centre for Poverty Analysis-CEPA)
- Lykke E. Andersen, Agnes Medinaceli, Carla Maldonado y Werner Hermani-Limarino (Fundación ARU-ARU)
- Lorena Alcázar, María Balarin y Micaela Bullard (Grupo de Análisis para el Desarrollo-GRADE)

### **Equipos de encuestas regionales**

- Margarita Beneke de Sanfeliú, Andrea Rodríguez, Stephanie Milan y Marjorie Trigueros (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social-FUSADES)
- Ibrahim Kasirye, Anita Ntale y Gayathry Venugopal (Economic Policy Research Centre-EPRC)
- Mustafizur Rahman, Towfiqul Islam Khan, Zafar Sadique (Centre for Policy Dialogue-CPD)

### **Equipo de comunicación**

Gabriela Keseberg Dávalos y Tracy Mamoun de la Secretaría de Southern Voice, en colaboración con Paula Pino (GRADE), Kwasi Nantwi (ISSER), Drusilla David (CSEA), Annapoorna Ravichander (PAC) y Agnes Medinaceli (ARU).

## Agradecimientos

El equipo de estudio de la iniciativa expresa su agradecimiento al Comité Directivo de Southern Voice por su orientación y apoyo en la planificación de la iniciativa y la selección de temas y estudios de caso. En el período del 2017 al 2019 los miembros incluyeron a Debapriya Bhattacharya (presidente), Vaqar Ahmed (SDPI), Lorena Alcázar (GRADE), Martín Benavides (GRADE), Karin Fernando (CEPA), Bitrina Diyamett (STIPRO), Khalida Ghaus (SPDC), Ibrahima Hathie (IPAR), Pablo Hurtado (ASIES), Fahmida Khatun (CPD), Chukwuka Onyekwena (CSEA), Andrea Ordóñez Llanos (Southern Voice) y Julia Pomares (CIPPEC).

La iniciativa contó con el apoyo de expertos mundiales para la revisión de los estudios en las etapas de propuesta y borrador. El equipo de estudio agradece el tiempo y la dedicación de Adriana Abdenur, Manzoor Ahmed, Mohammed Asaduzzaman, Anisuzzaman Chowdhury, Kate Higgins, Rolph van der Hoeven, Selma Karuaihe, Shannon Kindornay, James Mackie, George Molina, Henri Rueff y Taffere Tesfachew.

Las reuniones de grupos de expertos y los participantes de los talleres proporcionaron retroalimentación e ideas perspicaces que ayudaron a perfilar este Reporte. Entre los participantes figuraron Nisha Arunatilake, Claire Baumann, Marcos Bonturi, Sara Burke, Kennedy Chesoli, Samuel Choritz, Naiara Costa, Francesca De Chiara, Ebba Dohlman, Karina Gerlach, Barry Herman, Rosemary Kalapurakal, Eric Kashambuzi, Stephan Klingebiel, Milorad Kovacevic, Jimena Leiva Roesch, Mara van Loggerenberg, Caroline Lombardo, Enrique Mendizábal, Shantanu Mukherjee, Pauline Ngirumpatse, Francesco Obino, David O'Connor, Madeleine Oliver, Yumna Omar, Dan Peters, Mihir Prakash, Stephanie Rambler, Bettina Rürup, Sarah Sabin Khan, Oliver Schwank, Jenna Slotin, Lucy Turner, Juwang Zhu, e Irena Zubcevic. El equipo agradece de manera especial al Centre for Policy Analysis (CEPA), a la Association for Research and Social Studies (ASIES), a la Think Tank Initiative del IDRC y a la Fundación de las Naciones Unidas por haber organizado conjuntamente estas reuniones.

Los estudios realizados en la iniciativa no habrían sido posibles sin el apoyo de las organizaciones miembros que forman parte de ella: la Fundación ARU (ARU), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el Centre for Policy Dialogue (CPD), el Centre for the Study of the Economies of Africa (CSEA), el Economic Policy Research Centre (EPRC), el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), la Initiative Prospective Agricole et Rural (IPAR), el Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER), el Public Affairs Centre (PAC), el Sustainable Development Policy Institute (SDPI), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Centre for Poverty Analysis (CEPA).

Todo trabajo de investigación debe ser comunicado y compartido ampliamente. El equipo de investigación está particularmente agradecido a nuestros socios que han extendido el alcance de las voces del Sur. La Fundación de las Naciones Unidas proporcionó un apoyo invaluable para las reuniones organizadas en los Foros Regionales de ODS y en Nueva York. Gracias al Think Tank Hub, al Global Development Network, al Global Affairs Canada y a Espacio Público por los eventos coorganizados en Ginebra, Bonn, Ottawa y Santiago, respectivamente. El World Leadership Alliance-Club de Madrid fue un socio estratégico en varios eventos. El Laboratorio de ODS nos proporcionó apoyo para difundir la investigación. El equipo está particularmente agradecido a Minh-Thu Pham, Kavita Desai, Monica Palid, Alyson Neel, Legna Perez, Chrysula Winegar, Rochelle Atizado, Tiffany Barnes-Huggins, Sarah Jane Staats, Maria Wieser, Enrique Gude, Ramona Angelescu Naqvi, Madhuri Dass Woudenberg, Anne Germain, Rafael Moreno, Lorena Pacheco, Kali Taylor y Eleonora Bonaccorsi. Quisiéramos agradecer a la expresidenta Laura Chinchilla y al ex primer ministro Jan Peter Balkenende por sus inestimables contribuciones a los debates sobre los hallazgos de los informes.

La iniciativa no habría sido posible sin el apoyo financiero del International Development Research Center y la Fundación William y Flora Hewlett. El equipo está particularmente agradecido a las personas que hicieron esto posible: Peter Taylor, Andrew Hurst, Ruth Levine, Sarah Lucas y Jodie Clark. El equipo agradece también al Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza por el apoyo prestado en las actividades de divulgación en Ginebra, especialmente a Zarife Selmani y Samir Yeddes.

Los autores agradecen la administración y la gestión que brindaron apoyo a esta iniciativa en el Centre for Policy Dialogue (CPD) y el Centre for Poverty Analysis (CEPA), en particular a Tarannum Jinan, Gayathri Manori, Chathurika De Silva, Ayomi Nanayakkara y Ruwanthi Herath.

Finalmente, los autores agradecen a Anna Brown, Zeynep Colpan, Ryan Smith, Dominique Fraser, Stéphanie Caligara, Rocío Moscoso e Iliana Ninahualpa por su apoyo editorial, a Ana Cuesta por la traducción del Reporte, y a Santiago Pacheco por el diseño de la imagen y los materiales de la iniciativa.

# Contenido

Prólogo.....	iv
Prefacio.....	vi
Equipo de estudio .....	viii
Agradecimientos .....	ix
Lista de figuras.....	xii
Lista de tablas .....	xii
Abreviaciones .....	xiii
1. Introducción al tema, diseño del estudio y asuntos del marco teórico .....	16
<i>Debapriya Bhattacharya</i>	
2. Desafíos iniciales en la implementación de los ODS: tendencias regionales y experiencias de cada país .....	25
<i>Debapriya Bhattacharya y Sayeeda Jahan</i>	
3. Comprender los desafíos de segunda generación en la tarea de implementar los ODS.....	54
<i>Debapriya Bhattacharya y Sayeeda Jahan</i>	
4. No dejar a nadie atrás: una síntesis de distintos países .....	67
<i>Ibrahima Hathie</i>	
5. Maximizar las sinergias y reducir las concesiones entre Objetivos específicos .....	95
<i>Gala Díaz Langou, José Florito, Alejandro Biondi, Florencia Caro Sachetti y Luciana Petrone</i>	
6. Abordar las cuestiones sistémicas globales al mismo tiempo que se implementan los ODS en el nivel de país .....	153
<i>Vaqar Ahmed y Shehryar Khan Toru</i>	
7. Capacidades colectivas para la Década de Acción .....	187
<i>Marcela Morales, Estefanía Charvet y Andrea Ordóñez Llanos</i>	
Apéndices.....	208
Biografías del equipo de estudio.....	216
Publicaciones adicionales de la <i>Iniciativa del estado de los ODS</i> .....	221

## Lista de figuras

Figura 1.1. Organigrama de la preparación de la SVSS.....	20
Figura 1.2. Marco conceptual: elección de los temas.....	21
Figura 5.1. Infografía que presenta un resumen visual de la sección de hallazgos en la tabla 5.1.	111
Figura 6.1. Marco analítico.....	157
Figura 6.2. Actores en el espacio de la gobernanza global .....	158
Figura 6.3. ¿Cómo pueden responder los países a la naturaleza cambiante del trabajo?.....	166
Figura 7.1. Capacidades colectivas para la Agenda 2030 .....	192

## Lista de tablas

Tabla 1.1. Distribución de los países de la muestra por región y nivel de ingresos .....	22
Tabla 2.1. Marco analítico de la implementación de los ODS a nivel de país .....	29
Tabla 2.2. Perfil de los países de la muestra .....	35
Tabla 3.1. Marco de los análisis.....	57
Tabla 3.2. Principales conclusiones sobre los temas transversales en el nivel de país .....	58
Tabla 4.1. Dimensiones de la exclusión según autores seleccionados.....	73
Tabla 4.2. Dimensión de la exclusión seleccionada para el marco analítico.....	76
Tabla 4.3. Matriz general de estudios de caso por país.....	77
Tabla 4.4. Factores clave que explican el por qué determinados grupos se quedan atrás en los países seleccionados .....	78
Tabla 5.1. Matriz para el análisis transversal de las sinergias y concesiones en los estudios de caso por países .....	108
Tabla 6.1. Cuestiones sistémicas globales y mecanismos de transmisión .....	161

# Abreviaciones

<b>4IR</b>	Cuarta revolución industrial
<b>AiIB</b>	Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (por sus siglas en inglés)
<b>AOD</b>	Ayuda oficial para el desarrollo
<b>APFSD</b>	Foro de Asia y el Pacífico sobre el Desarrollo Sostenible (por sus siglas en inglés)
<b>APP</b>	Asociaciones entre el sector público y el privado
<b>ASA</b>	Análisis avanzado de sostenibilidad (por sus siglas en inglés)
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CESPAP</b>	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
<b>CIPPEC</b>	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
<b>CPESDP</b>	Programa Coordinado de Políticas de Desarrollo Económico y Social de Ghana (por sus siglas en inglés)
<b>CLEWS</b>	Sistemas climáticos, terrestres, energéticos e hidrológicos (por sus siglas en inglés)
<b>CNUMAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
<b>CSG</b>	Cuestión sistémica global
<b>CTIM</b>	Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas
<b>DAES</b>	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
<b>DCEL</b>	Dependencia del contexto específico del lugar
<b>DIB</b>	Bono de desarrollo (por sus siglas en inglés)
<b>ECE</b>	Evaluación Censal de Estudiantes (Perú)
<b>ENAHO</b>	Encuesta Nacional de Hogares (Perú)
<b>EPOC</b>	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica
<b>FAN</b>	Foro político de alto nivel
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (por sus siglas en inglés)
<b>FUR</b>	Proceso de seguimiento y examen (por sus siglas en inglés)
<b>GLP</b>	Gas licuado de petróleo
<b>GNUD</b>	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
<b>HLPF</b>	Foro Político de Alto Nivel (por sus siglas en inglés)
<b>I+D</b>	Investigación y desarrollo
<b>IED</b>	Inversión extranjera directa
<b>IPoA</b>	Programa de Acción de Estambul (por sus siglas en inglés)
<b>LGBT</b>	Personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero
<b>LIC</b>	Ingresos bajos (por sus siglas en inglés)
<b>LMIC</b>	Ingresos medios bajos (por sus siglas en inglés)
<b>LNOB</b>	Que nadie se quede atrás (por sus siglas en inglés)
<b>NEET</b>	Persona que no trabaja, no estudia ni recibe formación (por sus siglas en inglés)
<b>Nini</b>	Persona que no trabaja ni estudia
<b>NITI</b>	Aayog Institución Nacional para la Transformación de la India
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>ONU DAES</b>	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
<b>ONU DI</b>	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PMD</b>	Países menos desarrollados
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>S&amp;C</b>	Sinergias y concesiones
<b>SIB</b>	Bono de impacto social (por sus siglas en inglés)
<b>SVSS</b>	Estado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible según Southern Voice (por sus siglas en inglés)
<b>TICs</b>	Tecnologías de la información y la comunicación
<b>UGE</b>	Unidad generadora de electricidad
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
<b>VIH</b>	Virus de inmunodeficiencia humana
<b>VNR</b>	Revisiones nacionales voluntarias (por sus siglas en inglés)
<b>YL</b>	Young Lives
<b>ZFI</b>	Zona franca industrial

# **Estado global de los ODS**

**Tres niveles de acción decisivos**

**Reporte 2019**



# 1

## Introducción al tema, diseño del estudio y asuntos del marco teórico

Debapriya Bhattacharya





## Antecedentes

Una vez concluido el primer ciclo cuatrienal de aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la comunidad mundial ha acumulado un conocimiento sustancial de los retos que plantea la implementación de este ambicioso programa de desarrollo. Sin embargo, el progreso desigual de cada país y de los objetivos ha suscitado una creciente preocupación, pues se teme que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no se cumplan para el 2030. Con el fin de asegurar que el próximo ciclo de implementación esté orientado a obtener resultados, este capítulo trata de examinar la evidencia y las experiencias sobre el terreno, que, según se afirma, son imprescindibles para trazar el camino que se debe seguir.

Southern Voice (SVSS), un *think tank* asiático, africano y sudamericano, considera que la Agenda 2030 es un punto de entrada para contribuir al sistema mundial de conocimientos.<sup>1</sup> Sobre la base de las experiencias compartidas en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los colaboradores de SVSS colocan en la Agenda Global perspectivas únicas de «abajo hacia arriba». Estos estudiosos destacan la necesidad de desarrollar la capacidad productiva y el empleo remunerado, la producción y el consumo sostenibles, el aumento de la inclusión y el fortalecimiento de las instituciones.<sup>2</sup> Las investigaciones realizadas por SVSS se centran en la integración de las experiencias, en el nivel de país y en tiempo real, en el marco mundial. También tienen por finalidad contribuir al proceso de seguimiento y examen (FUR, por sus siglas en inglés) realizado por múltiples partes interesadas, que ha sido previsto en la Agenda 2030.

Las perspectivas de los autores de SVSS se basan en el informe anual mundial sobre la aplicación de los ODS preparado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).<sup>3</sup> Se ha tomado nota, además, de otros informes especiales y trabajos académicos.<sup>4</sup>

Los países en desarrollo han participado activamente en la aplicación de los ODS y se han encontrado con muchos retos y oportunidades comunes, así como con otros específicos para un contexto en particular. Los desafíos más visibles fueron los siguientes: i) la armonización de los planes y programas nacionales respecto a la Agenda Global, ii) el establecimiento de estructuras y mecanismos de implementación intergubernamentales, iii) la evaluación de los requisitos financieros para la implementación, iv) la búsqueda de alianzas con actores no estatales y ONG, y v) la cartografía del déficit de datos para contar con un sistema de monitoreo y evaluación efectivo.<sup>5</sup> Esta toma de conciencia acerca de las realidades del terreno subrayó la importancia que tiene para el Sur Global el adoptar enfoques bien fundados y con visión de futuro para que se implementen en sus respectivos países.

## Presentando el tema

Dado que se reconoce que los ODS son más sofisticados que los ODM, la iniciativa *El estado de los ODS*, de SVSS, articuló tres agendas de investigación interrelacionadas. La primera se extiende sobre la aspiración general de «Que nadie se quede atrás» (LNOB, por sus siglas en inglés). Cada país debe identificar sus comunidades o grupos más

**1** SVSS concibe un mundo en el que el poder se ha reajustado entre los países, lo que ha dado lugar a un compromiso justo y equitativo respecto de las cuestiones globales. Su objetivo es promover un mundo en el que se satisfagan los derechos y las necesidades de las personas, y se logre el desarrollo sostenible. Así, pues, SVSS se propone contribuir a un reajuste del poder en las relaciones intergubernamentales en los ODS. Para ello, estimula, genera, difunde y promueve un análisis de los ODS de alta calidad y con base empírica, aportado por los *think tanks* del Sur Global. Incorpora en el discurso mundial sobre los ODS trabajos de investigación de los países del Sur, con el fin de promover un espacio para la deliberación de políticas con base empírica y asegurar que tanto los Gobiernos como la comunidad mundial se hagan responsables de una prestación efectiva (Southern Voice, 2017a).

**2** Para las características distintivas de las perspectivas de SVSS, véase Bhattacharya y Ordóñez Llanos (2017).

**3** Véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES) (2019).

**4** Véase, por ejemplo, Sachs et al. (2019) y Kharas et al. (2020).

**5** Véase, para más detalles, Bhattacharya et al. (2016).

alejados de la frontera del desarrollo, que corren el riesgo de ser dejados de lado por el progreso en el futuro. La exclusión es, por lo tanto, muy específica del contexto. Identificar lo que significa «quedarse atrás» en los contextos nacionales específicos del Sur Global es un punto focal importante de la iniciativa SVSS y la piedra angular de este informe.

La segunda agenda de investigación estudia cómo se puede proporcionar a los países una mejor orientación para dar prioridad a los ODS en función de sus demandas nacionales. La priorización de los ODS implica secuenciarlos, lo que, a su vez, requiere la comprensión de las sinergias y concesiones entre los Objetivos. Para maximizar esas sinergias y reducir al mínimo las concesiones se requiere un conocimiento contextualizado: las interconexiones entre los Objetivos difieren y dependen de la geografía, el espacio y el tiempo. Adquirir una mejor comprensión de estas interconexiones constituye, también, el núcleo de este informe.

En la tercera agenda de investigación se examina la forma en que las tendencias mundiales y la conducta de las instituciones internacionales afectan la aplicación nacional de los ODS. Dado que los países en desarrollo se están integrando cada vez más en la economía mundial, su desempeño se ve constantemente condicionado por factores exógenos a su economía, sociedad y medioambiente. El estudio de la influencia de estas cuestiones sistémicas globales en la implementación nacional de los ODS es una preocupación estratégica para la iniciativa SVSS.

Estas tres agendas de investigación, en contraste con los cinco desafíos anteriores, constituyen los «desafíos de segunda generación» de la implementación. En el presente volumen se examina la experiencia de determinados países en desarrollo durante sus fases de lanzamiento de la Agenda 2030. Se analizan los desafíos que surgen de la ejecución de los ODS y se destacan las perspectivas políticas para contribuir a la implementación nacional de la Agenda 2030 impulsada hacia la obtención de resultados. Este enfoque nos permite contribuir a la iniciativa de la ONU titulada Década de Acción<sup>6</sup> para alcanzar los Objetivos Mundiales (2020-2030).

## Diseño del estudio

Es importante señalar que el informe de la SVSS no es un examen exhaustivo de todos los Objetivos, Metas e Indicadores de la Agenda 2030. No abarca a todos los países del Sur Global ni considera muchas de las complejas cuestiones estructurales o intersectoriales incluidas en la Agenda 2030. Por lo tanto, no es un «informe de seguimiento» de los progresos de los ODS. De hecho, la mayoría de estas cuestiones son abordadas de mejor manera por los organismos internacionales pertinentes, en el marco de sus propias limitaciones.<sup>7</sup>

SVSS se centra en un conjunto selecto de países para comprender cómo tratan de cambiar el *statu quo* (político-económico) en favor de un desarrollo inclusivo y transformador. Con este fin, los principales objetivos de investigación de SVSS son los siguientes:

- Evaluar los desafíos que emanan de la ejecución contextualizada de la Agenda basada en el principio de «que nadie se quede atrás».



**La priorización de los ODS implica secuenciarlos, lo que, a su vez, requiere la comprensión de las sinergias y concesiones entre los Objetivos.**

<sup>6</sup> Para mayores detalles, véase Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2020).

<sup>7</sup> Desde el 2016, la ONU produce reportes anuales del *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Véanse, por ejemplo, Organización de Naciones Unidas (2016, 2017 y 2018).

- Examinar las interrelaciones de temas seleccionados de los ODS desde las perspectivas de los distintos países.
- Explorar las cuestiones sistémicas globales que influyen en la ejecución de los ODS nacionales.

La decisión de considerar estas tres agendas como centrales fue precedida por un examen de la experiencia de aplicación de los ODS en una muestra de países seleccionados. Esto se complementa con una evaluación de las tendencias regionales (para más detalles, véanse publicaciones adicionales sobre el estado de los ODS). Además, las conclusiones de los estudios prospectivos han permitido articular las nuevas necesidades de desarrollo de aquellos países, entendidas a través del prisma de un «enfoque de la capacidad colectiva».<sup>8</sup>

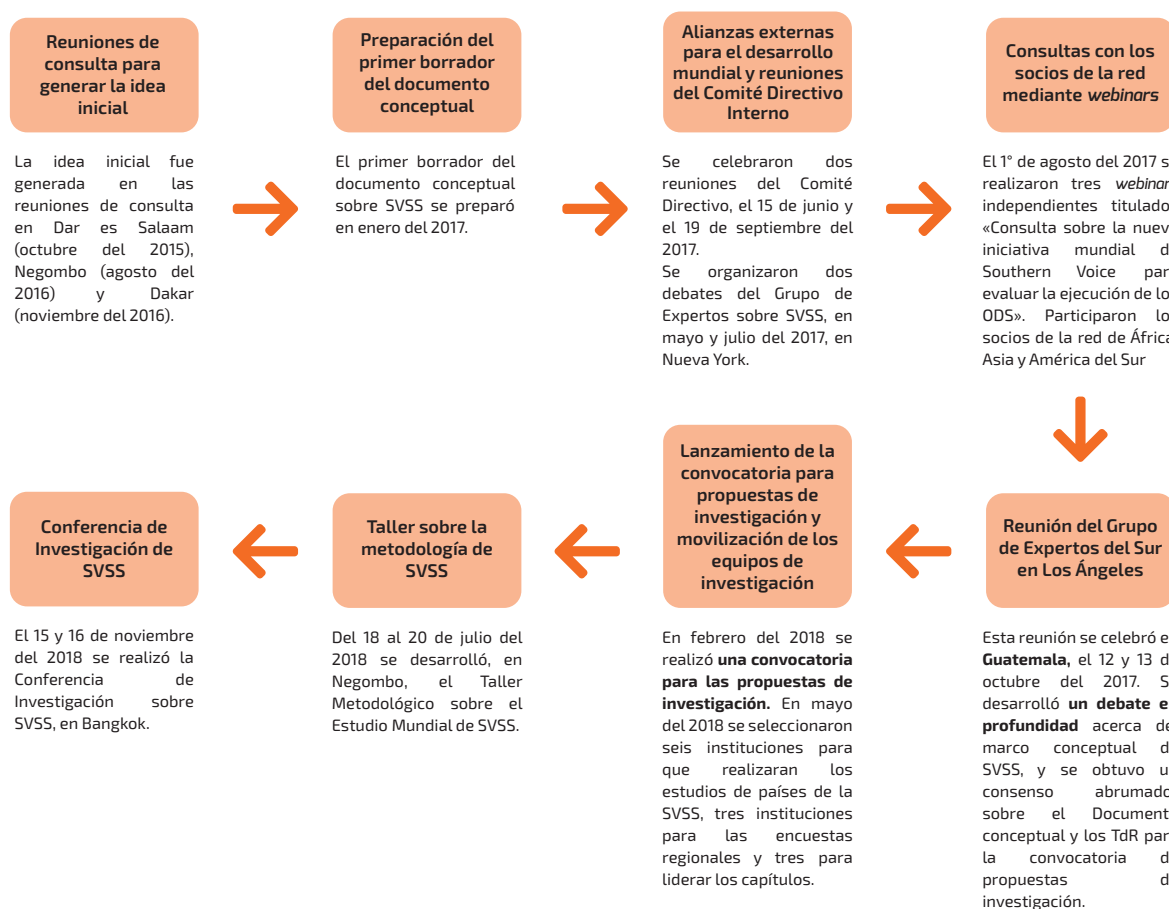
Para desarrollar su marco conceptual, su enfoque metodológico y su base empírica, SVSS ha pasado por un complejo proceso de sesiones de intercambio de ideas, talleres, *webinars*, reuniones de validación y eventos de difusión. El primer resultado del ejercicio fue un «documento conceptual» en el que se describe la manera integradora con que se abordarán las cuestiones pertinentes.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Véase, para más detalles, el capítulo 7.

<sup>9</sup> Véase Southern Voice (2017b).

Los principales pilares de la SVSS se muestran en la figura 1.1.

Figura 1.1. Organigrama de la preparación de la SVSS



Elaboración propia.

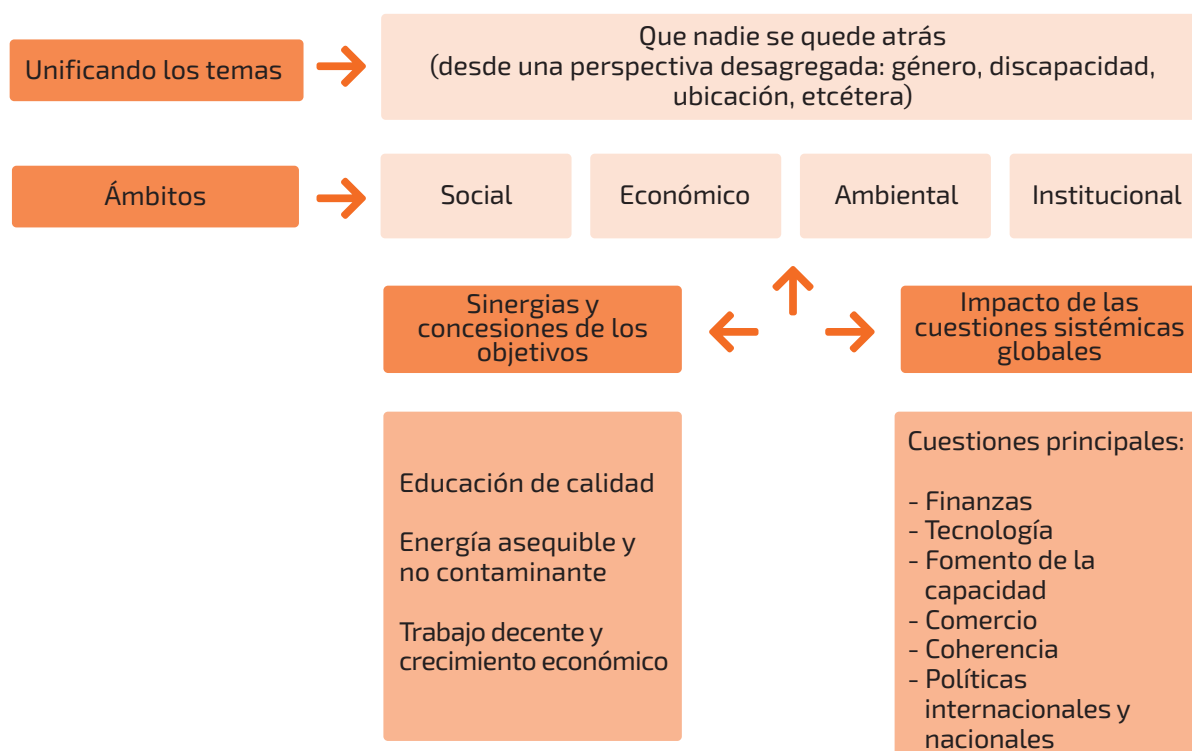
## Marco analítico

«Que nadie se quede atrás» es el principio rector adoptado que une la iniciativa de investigación de SVSS. Por consiguiente, los factores subyacentes que frutos del desarrollo llevan a la exclusión de grupos y de los posibles enfoques de mitigación son fundamentales para el informe de SVSS. El proceso de «exclusión» se explora en el contexto de Objetivos específicos (ODS 4, 8 y 7). Además, la elección de los ODS refleja los objetivos debatidos en los foros políticos de alto nivel (HLPF, por sus siglas en inglés) del 2018 y el 2019.

El principio general de LNOB se examina en cuatro ámbitos: social, económico, ambiental e institucional. De manera pertinente, la Agenda 2030 se basa en tres pilares —social, económico y ambiental— y menciona cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de las instituciones y la efectividad de los derechos en el marco del ODS 16. Desde la perspectiva de los autores de SVSS, era fundamental incorporar las cuestiones institucionales y de gobernanza como uno de los elementos básicos del marco conceptual.

El alcance de las cuestiones sistémicas globales consideradas en el informe de la SVSS incluye las relaciones transfronterizas en ámbitos como las finanzas, el comercio, la tecnología, la acción climática, el apoyo al desarrollo de capacidades y la coherencia de las políticas. El alcance de los análisis de sinergias y concesiones se centra en los tres ODS seleccionados. El marco conceptual del informe de SVSS se ilustra en la figura 1.2.

Figura 1.2. Marco conceptual: elección de los temas



Fuente: Southern Voice (2017b).  
Elaboración propia.

La iniciativa SVSS se lleva a cabo en tres niveles: en el nivel nacional, por medio de estudios de países; en el nivel regional, con la ayuda de encuestas regionales; y en el nivel mundial, con el estudio global. Los países se seleccionaron para un estudio a fondo mediante un método en dos etapas. En primer lugar, se encargaron dos estudios de países en cada región —Asia, África y América del Sur—. En segundo lugar, se realizó una convocatoria abierta para la presentación de propuestas y luego, sobre la base de examen de las respuestas recibidas de los aliados de SVSS, se seleccionaron seis países para el análisis (tabla 1.1).

Tabla 1.1. Distribución de los países de la muestra por región y nivel de ingresos

Tipo	Asia	África	América del Sur
Ingresos medio bajos	India	Ghana, Nigeria	Bolivia
Ingresos medio altos	Sri Lanka		Perú

Elaboración propia.

Independientemente de los estudios de países, se realizaron encuestas regionales que proporcionan una amplia comprensión del panorama de los ODS, lo cual mejora las condiciones para interpretar los hallazgos en el nivel de país. El informe global de SVSS se basa tanto en los estudios de países como en las encuestas regionales, y sintetiza las conclusiones de cada uno de ellos.

## Desafíos metodológicos y empíricos

La aplicación del marco conceptual de SVSS supuso navegar por algunos retos metodológicos y empíricos. Estos desafíos se relacionan con los esfuerzos por establecer interrelaciones entre las metas y los indicadores mundiales, y conciliarlos con las implicaciones específicas de cada país. Algunos de esos desafíos se mencionan a continuación.

En primer lugar, fue difícil elaborar un esquema común para los estudios de países que facilitara la comparación entre ellos, así como establecer un año de referencia común para evaluarlos. Las diferentes trayectorias de desarrollo de cada país afectan la forma en que establecen sus prioridades de ODS. Estas consideraciones determinaron que la comparación entre los hallazgos de cada país fuera una tarea compleja.

En segundo lugar, dada la escasez de datos desagregados y en tiempo real, no resultó práctico realizar un examen amplio del estado de la implementación de los ODS. Las cuestiones intersectoriales (interrelaciones) relativas a los ODS identificados fueron particularmente difíciles. Faltaban datos sobre las alianzas mundiales, ya que muchos indicadores se encontraban en los niveles 2 y 3.<sup>10</sup> Conciliar las diferentes fuentes de datos, incluidos los no oficiales, se convirtió en una tarea ardua. Este déficit generalizado de datos fue un factor importante que limitó la investigación.

**10** Según la ONU, un indicador de nivel 2 es conceptualmente claro, cuenta con una metodología establecida internacionalmente y dispone de normas, pero los países no producen regularmente este tipo de datos. Mientras, un indicador del nivel 3 carece de una metodología o de normas establecidas internacionalmente; más bien, la metodología o las normas están en pleno proceso de desarrollo o se someterán a pruebas en el futuro.

En tercer lugar, resultó bastante complicado obtener perspectivas de políticas comunes respecto a la ejecución de los ODS. Los países en desarrollo operan con diferentes estructuras de gobierno y niveles de institucionalización. Los países de la muestra también se encontraban en distintos momentos de sus ciclos políticos. Además, mientras que algunos son Estados unitarios, otros —la India y Nigeria— tienen estructuras federales.

En vista de lo que se ha expuesto, el ejercicio de SVSS sigue un enfoque iterativo e integrador para establecer sus conclusiones. Los seis estudios de países equilibran las técnicas cuantitativas y cualitativas. En los tres estudios regionales, en lugar de investigar las cuestiones interregionales, se exploraron las tendencias dominantes en la región específica.

El panorama mundial, al tiempo que genera metaconclusiones, se esfuerza por no perder la granularidad de la experiencia espacial. Para asegurar este enfoque iterativo e integrador, más de 40 investigadores y sus asociados trabajaron en equipo bajo un liderazgo intelectual cohesivo.

## Diseño del informe global

El informe global del ejercicio de SVSS consta de tres partes. En la primera, tras la presente introducción (capítulo 1), el capítulo 2 expone los desafíos de la implementación de los ODS en el Sur Global. Examina la alineación de las políticas, las estructuras institucionales, la situación de los recursos, la participación y los déficits de datos. En este capítulo también se reflexiona sobre las tendencias regionales en la aplicación de los ODS. En el capítulo 3 se analizan los desafíos de «segunda generación» de la implementación de los ODS: identificar a las personas «que se han quedado atrás», las sinergias y las concesiones que sustentan las combinaciones de ODS, así como las cuestiones sistémicas globales que influyen en la implementación nacional de la Agenda 2030. La segunda parte contiene tres capítulos: el 4, el 5 y el 6. En estos capítulos centrales se ofrecen perspectivas de los distintos países acerca de los tres niveles de acción identificados. Por último, en el capítulo 7 se sintetiza la investigación antes mencionada y se presentan perspectivas políticas para el desarrollo de «capacidades colectivas».

## Referencias

Bhattacharya, D. & Ordóñez Llanos, A. (Eds.). (2017). *Southern perspectives on the post-2015 international development agenda*. London: Routledge.

Bhattacharya, D., Khan, T., Rezvana, U. & Mostaque, L. (2016). *Moving Forward with the SDGs: Implementation Challenges in Developing Countries*. FES Study Report. Berlín: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Recuperado de <http://cpd.org.bd/wp-content/uploads/2016/07/Moving-forward-with-the-SDGs.pdf>

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [ONU DAES] (2019). *Global Sustainable Development Report 2019*. Nueva



York: ONU DAES. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/gsdr2019>

Kharas, H., McArthur, J. W. & Ohno, I. (Eds.) (2020). *Leave no one behind: Time for specifics on the Sustainable Development Goals*. Washington D. C.: The Brookings Institution.

Organización de Naciones Unidas [ONU] (2020). *Decade of Action*. Nueva York: United Nations. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/>

Organización de Naciones Unidas [ONU] (2019). *Report of the Secretary-General on SDG Progress 2019*. Nueva York: ONU. Recuperado de [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24978Report\\_of\\_the\\_SG\\_on\\_SDG\\_Progress\\_2019.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24978Report_of_the_SG_on_SDG_Progress_2019.pdf)

Organización de Naciones Unidas [ONU] (2018). *Sustainable Development Goals Report 2018*. Nueva York: ONU.

Organización de Naciones Unidas [ONU] (2017). *Sustainable Development Goals Report 2017*. Nueva York: ONU.

Organización de Naciones Unidas [ONU] (2016). *Sustainable Development Goals Report 2016*. Nueva York: ONU.

Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N. & Rockström, J. (2019). Six transformations to achieve the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 2, 805-814.

Southern Voice [SVSS] (2017a, October 11). *Southern Voice on Post-MDG International Development Goals: Strategic Framework, Governance and Operational Modality*. Recuperado de [https://southernvoice.org/wp-content/uploads/2018/09/SV\\_Strategic-Framework\\_11.10.17\\_final\\_public.pdf](https://southernvoice.org/wp-content/uploads/2018/09/SV_Strategic-Framework_11.10.17_final_public.pdf)

Secretaría de Southern Voice (2017b). *Southern Voice on the State of SDGs (SVSS): An Approach Paper*. Dhaka: Southern Voice. Manuscrito no publicado.

# 2

## **Desafíos iniciales en la implementación de los ODS: tendencias regionales y experiencias de cada país**

Debapriya Bhattacharya  
Sayeeda Jahan





## Introducción

Los países del Sur Global acogieron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con gran entusiasmo y con el firme compromiso de implementarla. Sin embargo, poner en práctica una agenda de desarrollo universal y holística en el contexto de cada país resultó una tarea extremadamente difícil. La experiencia inicial de estos países en adaptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es instructiva, ya que proporciona una orientación útil por si hace falta aplicar correcciones a mitad de camino, así como para la puesta en marcha de la Década de Acción anunciada por las Naciones Unidas (ONU), que abarca del 2020 al 2030.

El presente capítulo comienza con un análisis de las tendencias regionales en tres continentes —África, Asia y América Latina—, en el que se establecen tanto las características comunes como las manifestaciones únicas. A continuación, sobre la base de un estudio que abarca seis países —Bolivia, Ghana, la India, Nigeria, el Perú y Sri Lanka—, el capítulo observa las lecciones que se desprenden de los primeros tres o cuatro años de implementación de los ODS. El marco analítico utilizado para evaluar la experiencia de cada país —así como las tendencias regionales— está definido por cinco desafíos en la implementación de la Agenda 2030: i) alinear la Agenda Global con las prioridades nacionales, ii) establecer una dedicada estructura institucional, iii) movilizar recursos, iv) mapear datos y v) desarrollar alianzas entre múltiples interesados.

## Marco de análisis

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, lanzada en el 2015, es un programa de desarrollo multidimensional y de múltiples capas. Sus 17 Objetivos y 169 Metas están profundamente interconectados como un todo indivisible. Los ODS personifican un enfoque basado en derechos para un paradigma de desarrollo transformador, integrado e inclusivo, construido sobre pilares económicos, sociales y ambientales. Los medios de implementación (MOL, por sus siglas en inglés) mencionados en la Agenda 2030 ofrecen a los países, las regiones y la comunidad mundial ciertas orientaciones para que elaboren planes de acción. La aspiración general de la Agenda está plasmada en su poderoso compromiso de «Que nadie se quede atrás». Si bien se ha subrayado la importancia de que cada país se apropie de la Agenda, se espera que esta se cumpla mediante una alianza de múltiples interesados, apoyada por un pacto mundial efectivo.

Es evidente que los países en desarrollo se enfrentan a una amplia gama de desafíos en la implementación de esta ambiciosa Agenda Global. Las manifestaciones nacionales de estos desafíos suelen ser bastante circunstanciales y se basan en el desarrollo económico, la cohesión social, la capacidad administrativa y la gobernanza política. Muy a menudo, las ramificaciones del proceso de implementación han permanecido poco claras y el camino que se debe seguir es incierto. Así, pues, durante los primeros años de implementación de los ODS, se observan diversas tendencias en las regiones de Asia meridional y sudoriental, África subsahariana y América Latina. Para hacer frente a esos factores, es conveniente adoptar un enfoque más granular



**Los ODS personifican un enfoque basado en derechos para un paradigma de desarrollo transformador, integrado e inclusivo, construido sobre pilares económicos, sociales y ambientales.**

—basado en análisis a nivel de países— que permita estudiar los retos planteados por la implementación de los ODS. De hecho, al final de las negociaciones, los Estados nación fueron los signatarios de la Agenda 2030.

*Enfoque regional.* Las encuestas regionales abarcan el África subsahariana (48 países), el Asia meridional y sudoriental (10 países) y América Latina (20 países). Estas encuestas captan los avances regionales en la puesta en marcha de los ODS mediante diseños de investigación multimétodo. Se realizaron amplios análisis de la documentación secundaria —centrados en los estudios a nivel de país y los informes regionales—, así como el escrutinio de los datos y la información requerida. Por último, se examinaron las tendencias pertinentes mediante un conjunto cuidadosamente seleccionado de exámenes nacionales voluntarios (VNR, por sus siglas en inglés).

*Análisis a nivel de país.* Los estudios por países constituyen el componente central de la Iniciativa de Southern Voice sobre el estado de los ODS (SVSS, por sus siglas en inglés). Asimismo, reflejan las variaciones regionales y la gama de diversidad en materia de desarrollo. Los países estudiados son Bolivia, Ghana, Nigeria, el Perú, la India y Sri Lanka. Estos países, situados en tres continentes, son de bajos ingresos o de ingresos medios bajos (LIC y LMIC respectivamente, por sus siglas en inglés). Las experiencias de cada país se han examinado a través del prisma de las siguientes cinco dimensiones:

- Alineación de los ODS con los procesos de planificación nacional.
- Coordinación, gestión y liderazgo del proceso de implementación de los ODS.
- Adecuación del financiamiento y otros medios de implementación.
- Temas relacionados con los datos y las capacidades de los organismos nacionales de estadística.
- Alianzas y participación de los actores interesados en la implementación de los ODS.

Sobre la base de un examen sustantivo de la bibliografía mundial, los documentos de política nacional y las conclusiones de los estudios realizados por los *think tanks* del Sur Global, Bhattacharya y otros (2016) han identificado cinco retos clave para la implementación de los ODS, cuyo alcance se presenta en la tabla 2.1. Pueden entenderse colectivamente como «desafíos de primera generación» a los que se enfrentan los países en desarrollo al comenzar la implementación de los ODS.

Reconociendo la complejidad de los ODS y monitoreando su ejecución, los estudios de la SVSS han adoptado un lente analítico tridimensional. Además de los análisis a nivel regional y por países, incluyen una investigación de tres temas transversales que apuntalan los desafíos en la implementación de los ODS: «Que nadie se quede atrás» (LNOB), sinergias y concesiones (S&C), y cuestiones sistémicas globales (CSG). Mientras que los dos primeros enfoques se despliegan en este capítulo, el tercer enfoque sirve de base para el debate que se presenta en el siguiente capítulo (capítulo 3).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La lista de los estudios de los seis países y las tres encuestas regionales se ha incluido en publicaciones adicionales al final de este Reporte.

Tabla 2.1. Marco analítico de la implementación de los ODS en el nivel de país

Desafío	Descripción
Alineación de los ODS con los procesos de planificación nacional	Es necesario incorporar los ODS en los planes nacionales. Además, los ODS deben integrarse en los planes de desarrollo locales y sectoriales. Asimismo, cada país debe priorizar las metas más relevantes según su contexto, necesidades y objetivos de desarrollo nacional específicos.
Coordinación, gestión y liderazgo del proceso de implementación de los ODS	La ejecución de un programa amplio e integrado requiere coordinación entre organismos gubernamentales —por ejemplo, ministerios y departamentos— a nivel nacional. Asimismo, necesita un fuerte liderazgo por parte de un organismo con autoridad para coordinar al interior del sistema gubernamental.
Adecuación del financiamiento y otros medios de implementación	Los medios de implementación son requisitos previos clave para la consecución de los ODS. Estos pueden ser de dos tipos: i) financieros, que incluyen la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), la movilización de recursos internos (DRM por sus siglas en inglés), la inversión extranjera directa (IED) y las asociaciones entre el sector público y el privado (APP); y ii) no financieros, como las cuestiones sistémicas.
Temas relacionados con los datos y las capacidades de los organismos nacionales de estadística	La disponibilidad y accesibilidad en tiempo real a datos desagregados es fundamental para lograr una planificación eficaz, actuar con transparencia y rendir cuentas con precisión en materia de gastos. Asimismo, es imprescindible para seguir los avances en la implementación.
Alianzas y participación de los actores interesados en la implementación de los ODS	La consecución de los ODS para el 2030 requiere un mecanismo institucional eficaz en el que participen todos los actores interesados nacionales e internacionales, incluidos el Gobierno, los representantes públicos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico, las ONG internacionales, los socios internacionales para el desarrollo y los ciudadanos comunes.

Fuente: Bhattacharya y otros (2016).

Elaboración propia.

## Tendencias regionales

Cabe destacar que las dimensiones regionales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron cuestiones subestimadas, si no ausentes. Por lo tanto, es de interés político y práctico explorar cómo las consideraciones regionales afectan a la Agenda 2030. Si bien se puede examinar el papel de los acuerdos de cooperación regional en la implementación de los ODS, no es menos interesante observar la forma en que la preparación para ejecutarlos varió tanto dentro de cada región como entre las distintas regiones.

Para hacer un seguimiento de las tendencias continentales y regionales, la iniciativa SVSS realizó tres conjuntos de estudios regionales que abarcaron Asia meridional y sudoriental (10 países), África subsahariana (48 países) y América Latina (20 países). Se llevó a cabo un examen de la documentación y un análisis secundario de las bases de datos mundiales pertinentes —por ejemplo, el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés)—, así como de las bases de datos regionales de las Naciones Unidas —por ejemplo, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la Comisión Económica para Europa (CEPE)—. También se estudiaron los resultados de otras entidades, como el Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para África y el Observatorio Regional de Planificación del Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se analizaron los VNR y los estudios a nivel de país con el fin de determinar las medidas adoptadas para integrar los ODS, en particular en lo que respecta a la educación de calidad (ODS 4), la energía asequible y no contaminante (ODS 7), y el trabajo decente y el crecimiento económico (ODS 8).

El seguimiento de las experiencias iniciales de estos países indica la voluntad compartida del Sur Global de alcanzar los ODS. Este mensaje llega a pesar de que el contexto de desarrollo de cada país es único, pues sus prioridades son de alcance nacional, cuenta con distintas dotaciones de recursos y sus estructuras institucionales son específicas. En consecuencia, los informes regionales establecen que este enfoque común de los países del Sur refleja el carácter universal de la Agenda 2030. Sin embargo, las encuestas regionales también revelan de manera prominente que «no existe una talla única que les quede bien a todos».

## África

En lo que respecta a la alineación de las políticas regionales, se observó una convergencia sustancial entre los ODS y la Agenda 2063, adoptada por los líderes africanos en el 2013 (Kasirye et al., 2020). Sin embargo, persisten algunas divergencias entre los dos programas en cuanto a metas, indicadores y plazos específicos. Nuestra investigación sugiere que al menos el 65% de los ODS se mantienen fuertemente alineados con los objetivos de la Agenda 2063, mientras que la proporción de metas e indicadores que están, asimismo, alineados es de solo el 37% y el 40%, respectivamente (Kasirye et al., 2020). Antes de aprobar los ODS y la Agenda 2063, los países africanos también firmaron el Programa de Acción de Estambul (IPoA, por sus siglas en inglés) para los países menos desarrollados (PMD) en el 2011. El IPoA preveía que al menos la mitad de los países del grupo dejarían de ser PMD en el 2020, lo cual implicaría que por lo menos 17 PMD africanos deberían abandonar el grupo para ese año. Sin embargo, los países interesados no demostraron ese nivel de ambición, lo que indica el riesgo de que esta meta no se cumpla.

El proceso de «domesticación de los ODS» en África se caracterizó por las actividades comunes de concienciación y sensibilización de las partes interesadas, incluidos los dirigentes políticos, los representantes públicos, los funcionarios gubernamentales, los dirigentes empresariales y los activistas de la sociedad civil. Los progresos de cada país en el desarrollo de estructuras institucionales para la ejecución de los ODS diferían debido a los distintos niveles de capacidad administrativa y recursos financieros. Los progresos en esta esfera dependían, en parte, de un fuerte sentido de identificación nacional y local, integrado en un sistema coordinado de gobernanza. Por ejemplo, en Lesoto se está intentando incorporar los ODS y adaptarlos a la realidad local mediante la planificación y la creación de capacidades en los niveles nacional y local.

Varios países pertenecientes a las tres regiones evaluaron sus necesidades en materia de recursos financieros, lo que reveló un enorme déficit (Kasirye et al., 2020). Debido a las bajas bases impositivas internas, estos países han programado una corriente sustancial de AOD con el fin de estar en condiciones de implementar los ODS. Recientemente, los préstamos extranjeros se han incrementado más rápidamente que las donaciones. En vista de sus déficits de infraestructura, los países africanos han planificado inversiones sustanciales en el sector de energía. La mayor parte del África subsahariana ha recurrido a China para cubrir su déficit de financiamiento. La expansión de la banca móvil ha llevado a la inclusión

financiera y ha abierto nuevas vías de ingresos para el Gobierno (Kasirye et al., 2020). En Kenia, los fondos recaudados mediante un impuesto especial a la banca móvil se destinan a financiar la atención médica universal.

En cuanto a la disponibilidad de datos, la mayoría de los países africanos presentan tasas bajas, inferiores del 40%. Solo el 38% de los 232 Indicadores de ODS pueden ser monitoreados en estos países. Priorizar el financiamiento destinado a la recopilación de datos —crucial para el seguimiento y el monitoreo, pero también para el establecimiento de metas nacionales realistas— sigue siendo un desafío fundamental.

Por último, la debilidad de las sociedades civiles, el subdesarrollo del sector privado y la limitación de los espacios cívicos son los principales obstáculos de la región para crear asociaciones (Kasirye et al., 2020). En el África subsahariana, la cooperación Sur-Sur —impulsada en su mayor parte con financiamiento chino— es una forma importante de asociación, que contribuye a crear capacidades y promover el desarrollo. La situación de Kenia es poco común, pues ha logrado involucrar significativamente a otros asociados —como el sector privado— en la implementación de los ODS.

## Asia

Todos los países del Asia meridional y del sudeste asiático han intentado alinear sus estrategias, políticas y documentos de planificación con los ODS. Varios han emprendido iniciativas para involucrar a las instituciones gubernamentales locales en el proceso de incorporación de los ODS (Rahman et al., 2020). Muchos también han fomentado la participación de grupos de múltiples interesados en el proceso de consulta. Sin embargo, los estudios de la SVSS revelan que, si continúa avanzando al ritmo actual, es posible que la región de Asia y el Pacífico no alcance la mayoría de los ODS.

Los países del Asia meridional han realizado ejercicios de mapeo en diversos niveles, alineando las metas e indicadores de los ODS con los planes nacionales, y unos pocos los han priorizado en el nivel nacional (Rahman et al., 2020). Sin embargo, queda pendiente evaluar a fondo las interrelaciones entre los objetivos y la evaluación de las intervenciones políticas, con la ayuda de nuevas investigaciones, para garantizar la consecución de la Agenda 2030.

Los países están preparando iniciativas para designar a las instituciones que se ocuparán de los ODS, a fin de garantizar procesos de implementación adecuados. Se está tratando de mejorar la coordinación entre los diferentes ministerios clave de los Gobiernos centrales —como las Oficinas del Primer Ministro (OPM), los ministerios de Finanzas y los ministerios de Planificación— para lograr una implementación fluida. Solo algunos países del Asia meridional —por ejemplo, Afganistán, Bangladesh y Bután— han comenzado a incorporar los ODS en marcos ya existentes o han creado marcos nuevos. Indonesia y Tailandia (Asia sudoriental) también han completado el proceso de incorporación de los ODS. Bután es el único país del Asia meridional que cuenta con un plan para establecer una hoja de ruta que lleve a implementar los ODS.

La mayoría de los países asiáticos han estimado sus necesidades en materia de recursos y han identificado posibles fuentes de financiación





**Mientras que la mayoría de los países de Asia y África han desarrollado planes de desarrollo quinquenales alineados con los ODS, los países latinoamericanos optaron por planes de implementación *ad hoc*.**

para implementar los ODS. El sector de ayuda humanitaria ha recibido mucha atención, seguido por el de infraestructura económica —en un contexto de disminución de la AOD para los sectores de la infraestructura social y los servicios—. La cooperación entre los países de Asia y el Pacífico es muy escasa. Los déficits de financiamiento en la región requieren mejoras significativas para movilizar los recursos nacionales y aprovechar la cooperación internacional para el desarrollo. Es importante prestar atención a la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de los sistemas tributarios para ampliar la base imponible y recaudar impuestos de manera eficiente (Rahman et al., 2020). Los proveedores del Sur —como la India y China— han surgido como nuevas fuentes de financiamiento de proyectos de desarrollo en Asia, y sus principales destinos incluyen Afganistán, Bangladesh, Bután, Maldivas y Nepal.

En el nivel regional, se registra una escasez de datos de buena calidad para los objetivos relacionados con las dimensiones sociales y económicas de los ODS. Según la CESPAP (2019), actualmente solo 50 de las 169 Metas de los ODS —un tercio del total de los indicadores— están preparadas para la evaluación de sus avances. El perfeccionamiento de los datos desagregados sigue siendo un reto fundamental. Los análisis revelan que se dispone de mejores datos desglosados por sexo en comparación con otros datos desagregados, pero solo para un número limitado de indicadores. En la mayoría de los países asiáticos, la transparencia y la calidad de los datos constituyen preocupaciones cruciales. Muchos países de Asia sudoriental y meridional —por ejemplo, Bangladesh, Filipinas, Malasia, la República Democrática Popular Lao y Vietnam— han emprendido actividades para identificar las lagunas en los datos. El análisis de estas lagunas sugiere que el seguimiento de los ODS 12 y 14 será muy difícil. Muchos países asiáticos están creando comités para recopilar datos y coordinar, supervisar e informar sobre el proceso de implementación de los ODS (Rahman et al., 2020).

Por último, los países están haciendo planes para integrar la participación de otros interesados en la implementación de los ODS. Las colaboraciones interregionales para compartir las mejores prácticas se presentan solo en unos pocos casos. Por ejemplo, el Foro de Asia y el Pacífico sobre el Desarrollo Sostenible (APFSD, por sus siglas en inglés) ha surgido como una plataforma de vanguardia para el intercambio de experiencias y la elaboración de una hoja de ruta regional dirigida al cumplimiento de los ODS. La Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC, por sus siglas en inglés), en su reunión de ministros sobre cómo reducir la pobreza —celebrada en el 2015—, decidió revisar los objetivos de desarrollo de la SAARC para alinearlos con los ODS.

## América Latina

Si bien la mayoría de los países de América Latina trataron de alinear sus planes nacionales con los ODS, los estudios de la SVSS indican que algunos de ellos no avanzaron en esa dirección. Por ejemplo, el Gobierno de Bolivia aprobó su Agenda Patriótica del 2025 y el Plan de Desarrollo Económico y Social (2016-2020) sin hacer referencia a la Agenda global (Andersen et al., 2020). En la mayoría de los países de América Latina se ha reconocido que la coherencia entre la gobernanza nacional y la regional es particularmente importante para abordar los

ODS. De lo contrario, la implementación de nuevas políticas y objetivos puede verse socavada.

La mayoría de los países realizaron en sus VNR ejercicios de mapeo para determinar la alineación de sus planes con los ODS (Beneke de Sanfeliú et al., 2020). Solo 6 países elaboraron planes de desarrollo a largo plazo, más allá del mandato del presidente en ejercicio. Como 15 de los 17 países del estudio regional tendrán nuevos presidentes a finales del 2020, queda claro que alcanzar los ODS para el 2030 requiere realizar esfuerzos sostenidos durante más de un período presidencial. Todos los países incluyeron al menos un objetivo de cada dimensión del desarrollo: social, económico y ambiental. La mayoría han priorizado el ODS 1 (fin de la pobreza) y el 3 (salud y bienestar), que son una continuación de los ODM.

Seis de los 17 países crearon mecanismos institucionales para la implementación de los ODS sobre la base de las estructuras existentes, con ministerios y secretarías de alto nivel a los que se les han otorgado responsabilidades políticas y técnicas, dependientes de la presidencia de la República. Nueve países crearon comisiones, consejos o entidades *ad hoc* de alto nivel, algunas acompañadas de un comité técnico (Beneke de Sanfeliú et al., 2020). Cinco países cuentan con mecanismos de coordinación en los que participa al menos un ministerio encargado de las dimensiones sociales, económicas o ambientales.

Los mecanismos de coordinación difieren entre los distintos niveles de gobierno. En la mayoría de los casos, se establecieron dos niveles de coordinación. En primer lugar, existe una entidad política encargada de preparar las hojas de ruta para alcanzar los ODS, y coordinar y supervisar los avances. En segundo lugar, existe un mecanismo de coordinación estadística para la disponibilidad y la desagregación de los datos. Según sus VNR, cuatro países han creado comités técnicos *ad hoc*; otros han establecido órganos intersectoriales para coordinar las actividades estadísticas. La inclusión formal de organizaciones no gubernamentales (ONG) no es una práctica general en América Latina. Mientras que la mayoría de los países de Asia y África han desarrollado planes de desarrollo quinquenales alineados con los ODS, los países latinoamericanos optaron por planes de implementación *ad hoc*. Chile y el Paraguay decidieron crear comisiones separadas para coordinar cada uno de los tres pilares —social, económico y ambiental— de la Agenda 2030.

La mayor parte de los esfuerzos para financiar los ODS están dirigidos a incrementar los ingresos fiscales, y combatir la evasión y el fraude fiscal. Se ha observado un aumento de los niveles de deuda en la región desde el 2011. Durante los últimos 10 años, la mayor parte de las corrientes financieras hacia América Latina se han limitado a unos pocos países de ingresos medios y bajos (Beneke de Sanfeliú et al., 2020). El financiamiento concesional para los países de ingresos medios es limitado, incluso cuando enfrentan importantes problemas de desarrollo, como Nicaragua y Bolivia. Una fuente subutilizada en América Latina es el financiamiento mixto para el desarrollo, el uso selectivo de financiamiento concesional para complementar el capital privado. Las entradas de IED en América Latina se mantienen muy por debajo de su nivel máximo, alcanzado en el 2011. Solo nueve países mencionaron la cooperación triangular —Sur-Sur y bilateral—, o los

acuerdos de intercambio de tecnología y conocimientos, como fuentes de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

La mayoría de los países evaluaron su capacidad para producir los indicadores requeridos con el fin de realizar el seguimiento de los ODS. Diversos grupos y redes —que abarcan al Gobierno, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil— trabajan para generar datos con el nivel de desagregación necesario. Se está intentando introducir innovaciones en la recopilación de datos y en la colaboración entre sistemas de datos complejos. En los VNR casi no se mencionan los mecanismos de rendición de cuentas; se trata de una esfera que sigue planteando problemas en América Latina. Para lograr que la supervisión y la evaluación se conviertan en prácticas habituales, todavía se requiere la voluntad de los encargados de formular políticas en todos los niveles. Solo la Argentina, Chile, el Paraguay y el Uruguay mencionaron haber evaluado su capacidad de desagregar los indicadores. Algunos países han considerado el mecanismo de valoración de activos sostenibles (SAVi, por sus siglas en inglés), desarrollado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD), para ayudar a los responsables de la toma de decisiones a evaluar cómo las externalidades ambientales, sociales y económicas afectan al rendimiento financiero de los activos y los proyectos de infraestructura.

Del análisis anterior se desprenden fácilmente las características comunes de la integración e implementación de los ODS en Asia, África y América Latina. Sin embargo, no hay que perder de vista algunos de los rasgos distintivos de las respectivas regiones. Estas características esenciales están avaladas por sus diversas dotaciones económicas, estados de cohesión social, capacidades institucionales y circunstancias ambientales, así como por la naturaleza de los regímenes políticos en ejercicio. Al África le preocupan principalmente los temas relacionados con la pobreza, los conflictos y la ayuda extranjera. En cambio, la expansión del comercio y la sostenibilidad ambiental ocupan un lugar destacado en los países asiáticos. En las naciones latinoamericanas, los problemas de desigualdad e inversión extranjera figuran con mayor frecuencia. En conjunto, los países de estas tres regiones han subrayado los desafíos de la gobernanza nacional y la cooperación internacional para el desarrollo, que definen el éxito de los ODS. Estas dimensiones se hacen más claras una vez que examinamos la evidencia en el nivel de país.

## **Experiencias de los distintos países**

Los estudios de los seis países, emprendidos como parte de la iniciativa SVSS, ofrecen perspectivas únicas con respecto tanto a los esfuerzos realizados como a los problemas que surgieron en el camino, a medida que los países del Sur Global implementaban los ODS. En la tabla 2.2 se presentan las características socioeconómicas básicas de los países seleccionados para la muestra. Se hace hincapié en los países de bajos y medianos ingresos de tres continentes, con diversos niveles de ingresos per cápita, de pobreza y de desarrollo humano. Se prestó atención a las diferencias económicas, señalando el papel

de la industria manufacturera, las exportaciones, las remesas y la IED. Al seleccionar a los países para la muestra, se tuvo en cuenta la dependencia de estas economías respecto a la AOD y otras corrientes oficiales (OOF, por sus siglas en inglés). En resumen, la elección de los países para la muestra refleja una diversidad suficiente para extraer conclusiones generales acerca de la experiencia del Sur Global en la institucionalización de la Agenda 2030.

Tabla 2.2. Perfil de los países de la muestra

Indicador	Bolivia	Ghana	India	Nigeria	Perú	Sri Lanka
Población en millones (2019)	11,51	30,42	1366,42	200,96	32,51	21,80
Ingresos per cápita en USD (2018)	2731,21	1461,78	1739,90	1583,18	5520,05	3690,47
Porcentaje de la población con ingresos <USD 1,90 al día (2018)	4,00	15,00	3,00	46,00	2,00	<3,00
Porcentaje de industria manufacturera (% del PIB) (2018)	10,34	10,46	14,58	9,65	12,94	15,82
Índice de Desarrollo Humano (IDH) (2018)	0,703 alto	0,596 medio	0,647 medio	0,534 bajo	0,759 alto	0,780 alto
Exportación de mercancías (% del PIB) (2018)	22,25	22,80	11,69	14,35	22,08	13,37
Remesas (% del PIB) (2018)	3,14	5,78	2,86	5,77	1,46	8,43
IED (% del PIB) (2018)	0,62	4,55	1,54	0,47	2,78	1,82
Total AOD + OOF de los países del CAD (% del PIB) 2018	0,82	0,76	0,06	0,33	-0,06	0,08

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018-2019).  
Elaboración propia.

## Enfoque metodológico y fuentes de datos

Se decidió *a priori* que los estudios de los seis países —y los tres estudios transversales— se centrarían en los ODS 4 (educación de calidad), 7 (energía asequible y no contaminante) y 8 (trabajo decente y crecimiento económico). La narrativa común para el análisis fue proporcionada por el lema de la Agenda 2030: «Que nadie se quede atrás». Desde esa perspectiva, se prestó especial atención a los resultados en materia de desarrollo acerca de las personas que se han quedado atrás —en particular las mujeres— en los contextos de los diversos países.

En los estudios por países, se utilizaron métodos cuantitativos —por ejemplo, análisis de regresión y simulaciones— y cualitativos —por ejemplo, análisis de historias de vida y las tarjetas de calificación de los ciudadanos (CRC por sus siglas en inglés)—. En algunos estudios, se optó por métodos mixtos —por ejemplo, la mezcla de modelos logísticos no lineales con métodos participativos de base comunitaria—. El análisis empírico a nivel de país se basó en datos individuales, familiares



Los estudios por países de la SVSS indican que se están siguiendo diversos enfoques para alinear los ODS con las políticas y programas nacionales.

y regionales. En los estudios se utilizaron ampliamente los datos oficiales disponibles y también se generó información primaria con fines específicos. Las fuentes oficiales más comunes fueron los censos y las encuestas sobre hogares/condiciones de vida a nivel nacional, así como los conjuntos de datos sectoriales —por ejemplo, educación, demografía y salud—. Estos exámenes de los datos oficiales se complementaron con entrevistas a actores clave y otros interesados. Los estudios de caso se prepararon siguiendo metodologías rigurosas, lo que significa que las conclusiones derivadas de estos ejercicios tienen un fundamento sólido.

En lo que queda de este capítulo, destacaremos algunos hallazgos de los estudios de los seis países en las cinco dimensiones de nuestro marco analítico, descrito anteriormente.

## Alinear los ODS con el marco de políticas de planificación nacional

La alineación de políticas puede ayudar a los Gobiernos y a otras entidades a mantener sus acciones y enfoques coordinados, coherentes e integrados para lograr objetivos compartidos. Una «mentalidad» de alineación de políticas ayuda a los países a comprender los efectos de sus medidas políticas a nivel regional y mundial, y a adaptar sus enfoques para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. La alineación de políticas se ha abordado en la literatura desde varias perspectivas. A menudo, se estudia en conexión con las relaciones entre los donantes y los Gobiernos asociados, y en relación con los efectos de las políticas de los países desarrollados en los países en desarrollo. Más recientemente, la alineación de las políticas de desarrollo se ha analizado ampliamente en el marco de la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (PCSD, por sus siglas en inglés). Más reciente es el discurso que se centra en la alineación de las prioridades y políticas nacionales con la Agenda 2030 como requisito para la implementación exitosa de los ODS.

La Agenda Global de los ODS se debe implementar en los distintos países mediante un proceso de apropiación nacional, bajo el liderazgo de los Gobiernos nacionales. En consecuencia, una de las tareas iniciales de los Gobiernos del Sur Global ha consistido en «alinear» los documentos de planificación y política con la Agenda Global.<sup>2</sup> Un número abrumador de países encuestados estaba en capacidad de incorporar elementos clave de sus planes nacionales de mediano plazo en el amplio ámbito de los ODS. El ejercicio también permitió a cada país resaltar sus prioridades estratégicas. Sin embargo, dada su naturaleza integrada, se entendió que dicha alineación deberá ser un proceso continuo (dinámico).

Para algunos países, sin embargo, se trataba de un proceso dirigido a ganarse la confianza de los asociados internacionales para el desarrollo. Consideraban que los asociados se sentirían más tranquilos de canalizar sus recursos hacia los países receptores si estos últimos ajustaban sus objetivos de desarrollo a la agenda internacional acordada. Por otra parte, la mayoría de los países del Sur Global son miembros de uno o más acuerdos de cooperación regional. Estos bloques regionales también tenían planes de desarrollo bien

<sup>2</sup> Este proceso ha sido llamado de diferentes maneras en los distintos países: *adaptación, integración, incorporación y adaptación a la realidad local.*

articulados. En el momento de revisar o redactar sus documentos de planificación de conformidad con la Agenda 2030, los países debían tener en cuenta sus compromisos regionales. Por ejemplo, antes de la aprobación de la Agenda 2030, los países africanos firmaron la Agenda 2063: *El África que queremos* en el 2013, y el Programa de Acción de Estambul para los países menos adelantados (PMA) en el 2011. Sin embargo, la Agenda 2030 menciona que está alineada con todos los acuerdos internacionales existentes.

El actual conjunto de investigaciones muestra que —a pesar de sus contextos, políticas y prioridades singulares— los países en desarrollo han reajustado en gran medida sus políticas nacionales en consonancia con la Agenda 2030. Sin embargo, este proceso fue muy variado en los distintos países. En cierta medida, el proceso contribuyó a establecer una coherencia vertical ascendente entre las agendas de desarrollo mundiales y nacionales. No obstante, quedaba pendiente la cuestión de establecer una coherencia vertical descendente y una coherencia horizontal entre las diferentes instancias de los Gobiernos nacionales. Todos estos organismos gubernamentales cuentan con sus propios mandatos específicos, compromisos en materia de políticas y documentos programáticos. En este caso, la coherencia horizontal implica coherencia entre los diversos ministerios competentes del Gobierno nacional, mientras que la coherencia vertical se refiere a las sinergias entre los niveles subnacionales y locales de la administración pública, así como a los compromisos internacionales del país.

Los estudios por países de la SVSS indican que se están siguiendo diversos enfoques para alinear los ODS con las políticas y programas nacionales. El Gobierno de la India ha introducido varias intervenciones políticas nuevas, al tiempo que ha reforzado las políticas existentes para abordar cuestiones de desarrollo como la malnutrición y el hambre, la salud, los servicios básicos, la educación y el empoderamiento de la mujer. En la India, las metas de los SDG se han vinculado a programas gubernamentales emblemáticos ya existentes, como Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana (Banca para Todos), Swachh Bharat Abhiyan (Misión India Limpia), Skill India, la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi, y varios otros. La Institución Nacional para la Transformación de la India (NITI) Aayog —entidad política suprema del Gobierno indio— elaboró una matriz de esquemas de políticas a nivel nacional, tanto en curso como previstas para el futuro, para cumplir cada uno de los ODS.

El enfoque de Sri Lanka ha sido a la vez ambicioso y ambiguo. Para alinear la Agenda Global con las prioridades nacionales, el Gobierno de Sri Lanka, como primera medida, trató de reducir las 169 Metas a 30 (Fernando et al., 2020). Con este fin, encargó a un grupo de 17 expertos que priorizara algunas Metas, utilizando el modelo de interacción SEI del Instituto Ambiental de Estocolmo, un método de puntuación de los ODS. Pero el resultado final en coherencia de políticas sigue siendo difícil de alcanzar. El Departamento Nacional de Planificación de Sri Lanka (NPD, por sus siglas en inglés) ha consultado al sector agrícola para elaborar un modelo que permita identificar los vínculos entre, por una parte, sus programas, proyectos y acciones actuales y, por la otra, los Objetivos y Metas de los ODS. El NPD ha tratado de incorporar los ODS en el Plan de Inversiones Públicas (PIP). Así, pues, en el país se sigue desarrollando una visión u objetivos más amplios para cumplir los ODS.



Los estudios por países de la SVSS muestran que varios incluyeron los ODS en sus planes de desarrollo actuales. Por ejemplo, Ghana promulgó el Programa Compartido de Crecimiento y Desarrollo de Ghana (GSGDA II). El marco del GSGDA II se examinó y modificó en sintonía con los ODS mundiales (Crentsil et al., 2020). En consonancia con el lema «Que nadie se quede atrás», la política de desarrollo de Ghana —consagrada en su Programa Coordinado de Políticas de Desarrollo Económico y Social (CPESDP, por sus siglas en inglés)— ha establecido cuatro objetivos mutuamente inclusivos para reflejar las aspiraciones de desarrollo de «la Ghana que queremos». Esto exige la construcción de una sociedad próspera y resiliente, la creación de oportunidades para todos los ghaneses y la salvaguardia del medioambiente.

Nigeria también integró deliberadamente los ODS en su actual agenda de desarrollo, a saber, en el Plan de Recuperación Económica y Crecimiento (ERGP, por sus siglas en inglés) para el 2017-2020 (Adeniran et al., 2020). Todos los VNR originarios del África subsahariana —unos 28 países— han comunicado avances en la integración de la Agenda 2030 en sus planes nacionales de desarrollo. Además, algunos países africanos han elaborado planes de desarrollo quinquenales alineados con los ODS (Kasirye et al., 2020).

Los estudios por países de la SVSS revelan, asimismo, que ciertos países latinoamericanos han adoptado políticas nacionales en lugar de remitirlas explícitamente a la Agenda 2030. Por ejemplo, el Gobierno boliviano se ha centrado en el logro de objetivos nacionales mediante sus marcos: la Agenda Patriótica del 2025 y el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) para el 2016-2020 (Adersen et al., 2020). Simultáneamente, en el 2019 ha estado trabajando en dos procesos paralelos para integrar y alinear la Agenda 2030 con los planes nacionales de desarrollo. El primer proceso es una evaluación exhaustiva de los datos disponibles para supervisar la aplicación del PDES. El segundo, mediante un proyecto apoyado por las Naciones Unidas, trata de identificar las combinaciones de políticas y los aceleradores que pueden incluirse en el próximo quinquenio del PDES.

Los estudios por países y las encuestas regionales de la SVSS destacan el reconocimiento intelectual explícito y las iniciativas políticas en el Sur Global para alinear la Agenda 2030 con los documentos y marcos de desarrollo nacionales. Si bien en la mayoría de los casos los países han retocado los documentos existentes para alinearlos con los ODS, algunos los han integrado en nuevos planes. Es poco frecuente, pero sucede, que los países declaren que sus planes existentes son adecuados para el propósito de la Agenda Global. Los países también han reforzado sus planes y programas de desarrollo existentes, y han introducido otros nuevos. Estos ejercicios de alineación se han realizado mediante el mecanismo de planificación del desarrollo habitual de los respectivos países, en algunos casos, con la ayuda de grupos de expertos externos.

Si bien se ha producido una convergencia sustancial entre los ODS y los planes, políticas y programas nacionales, quedan algunas áreas sin resolver en lo que respecta a las metas, los indicadores y los plazos. Además, en muchos casos, los ODS todavía no han sido incorporados a los planes nacionales de desarrollo sectorial y subsectorial. Por otra parte, la reflexión espacial de los ODS mediante su adaptación a la

realidad local e integración en los planes regionales (subnacionales) sigue siendo una agenda inconclusa.

## Liderazgo, coordinación y gestión del proceso de implementación

La realización efectiva de la Agenda 2030 requiere que los Gobiernos asuman el liderazgo para vincular los elementos multidimensionales, de múltiples capas y de múltiples interesados en este programa holístico, mediante un enfoque integrado. Tal enfoque debería ser capaz de funcionar en todos los ámbitos de la política y promover la coherencia. Además, debería mostrar claramente las funciones y responsabilidades dentro y fuera del Gobierno. Los estudios de la SVSS revelan que, si bien la mayoría de los países han creado mecanismos específicos para supervisar los procesos nacionales de implementación de los ODS, su estructura y alcance varían ampliamente.

Según las experiencias observadas en los países estudiados, parece ser que cuando se requiere hacer arreglos institucionales, se los incorpora a las estructuras de gobernanza existentes, en lugar de crear nuevas. Para dotar a los organismos nodales de una autoridad política adecuada, por lo general se los ubica cerca del jefe ejecutivo del Gobierno, es decir, el presidente o el primer ministro. En la India, NITI Aayog —un *think tank* sobre políticas conducido por el primer ministro del país— se encarga de dirigir la implementación de los ODS (Nair et al., 2020). El presidente de Sri Lanka encabeza la Visión Sostenible de Sri Lanka 2030-Camino Estratégico. En Nigeria, la Oficina del Asesor Especial Superior del Presidente sobre los ODS (OSSAP-SDG) dirige la implementación de los ODS, así como la integración de la Agenda Global en los planes de desarrollo nacional. En Bangladesh se ha creado una Oficina del Coordinador de los ODS, dependiente de la Oficina del Primer Ministro, para dirigir el proceso de implementación. En la cúspide del marco institucional de Ghana se encuentra la Oficina del Presidente de la República de Ghana, en cuyo marco funciona una unidad de asesoramiento sobre los ODS y un Comité Ministerial de Alto Nivel, cuyo mandato principal consiste en proporcionar orientación estratégica para el logro de los objetivos tanto a nivel nacional como sectorial.

Se registran una serie de variaciones en los intentos de los países del Sur de desarrollar mecanismos institucionales para proporcionar orientación sobre el proceso de actualización de los ODS. Por ejemplo, el ministro de Planificación del Desarrollo de Bolivia preside un comité interinstitucional encargado de supervisar la implementación tanto del Plan Nacional de Desarrollo como de la Agenda 2030 (Andersen et al., 2020). La estrategia peruana de implementación de los ODS es administrada por tres entidades gubernamentales principales: el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) (Alcázar et al., 2020).

La experiencia de América Latina es bastante instructiva a este respecto. Seis de los 17 países construyeron mecanismos institucionales a partir de los organismos existentes en los niveles más altos de los ministerios y secretarías pertenecientes a la Presidencia de la República, asignándoles responsabilidades políticas y técnicas. Nueve

”

Una de las principales responsabilidades de la implementación efectiva de la Agenda 2030 recae en las autoridades locales.



países crearon comisiones, consejos o entidades *ad hoc* de alto nivel, algunos de ellos acompañados de un comité técnico. Cinco países cuentan con instancias de coordinación en las que participa al menos un ministerio encargado de los aspectos relacionados con cada una de las dimensiones: social, económica y ambiental.

Es importante señalar que los países del Sur Global han pasado de la fase inicial de comprender y difundir la Agenda 2030 a una fase de implementación caracterizada por la traducción de los ODS en políticas públicas —discutidas anteriormente— e instituciones. Sin embargo, los retos de la realización de un programa integrado —que abarca a los Gobiernos nacionales y locales, y en el que participan múltiples ministerios, departamentos e instituciones— se manifiestan a menudo en pugnas territoriales administrativas. A fin de superar este inconveniente, la mayoría de los países ha optado por conferir la responsabilidad de la coordinación a un órgano supranacional, situado en un alto cargo político, pero a menudo este organismo no cuenta con la capacidad intelectual necesaria para desempeñar sus funciones. Si se da el caso, el equipo tendría que depender de otra entidad que sí cuente con la capacidad necesaria, por lo general el ministerio/departamento de planificación. Por ejemplo, en Bangladesh, si bien la responsabilidad principal recae en la Oficina del Coordinador de los ODS, bajo la dirección del primer ministro, el apoyo en materia de conocimientos se extiende mediante la Comisión de Planificación.

En la India, debido a la variedad de departamentos nodales que participan en el diseño y la implementación de políticas, programas y proyectos que posibilitan el desarrollo de los ODS, la coordinación institucional está surgiendo como un gran desafío (Nair et al., 2020). Asimismo, en Nigeria parece existir una débil coordinación entre la OSSAP-SDG y los organismos pertinentes. Los retos de la coordinación en estos dos países también tipifican el desafío especial de un Estado federal con un papel constitucionalmente fuerte en los gobiernos estatales (o regionales).

Para promover la colaboración intersectorial, los países del Sur están elaborando instrumentos de planificación innovadores que utilizan marcos e incentivos orientados a coordinar la actividad interministerial. Con ese fin, en Bangladesh y otros países se ha elaborado un mapeo de las instituciones gubernamentales en el contexto de ODS específicos, con el propósito de identificar los ministerios principales y asociados. Sin embargo, como esta tarea se está ejecutando en el nivel de los Objetivos, surgió una complicación respecto a la identificación del organismo público apropiado en el nivel de las Metas. Algunos países han creado nuevas comisiones interministeriales para descomponer los enfoques individuales desligados de un enfoque integral en los distintos sectores, ya que la Agenda 2030 exige una fuerte colaboración. El panorama institucional de Ghana, especialmente en el sector de energía, está en consonancia con la arquitectura institucional para lograr los ODS.

Los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno de América Latina comprenden un doble enfoque. En la mayoría de los casos, se establecieron dos niveles de coordinación. En primer lugar, una entidad política encargada de preparar hojas de ruta para la consecución de los ODS, así como de coordinar y supervisar los

avances. En segundo lugar, un mecanismo de coordinación estadística responsable de la disponibilidad y el desglose de los datos. Según sus VNR, cuatro países de la región han creado comités técnicos especiales, mientras que otros han establecido órganos intersectoriales para coordinar las actividades estadísticas. Sin embargo, los estudios de la SVSS indican que, en muchos países, todavía no se ha establecido un mecanismo de seguimiento eficaz para supervisar el alcance y los avances.

Los países del Sur han adaptado formas de diseñar mecanismos de coordinación para supervisar la planificación y la implementación de los ODS. La evidencia en el nivel de países sugiere que el liderazgo en el proceso de implementación de los ODS recae, en gran medida, en el aparato administrativo del Gobierno. Aunque la mayoría de los representantes públicos son muy conscientes de las dimensiones de la Agenda 2030, difícilmente aplican un proceso de rendición de cuentas a este respecto. Sin embargo, en Sri Lanka, para cubrir la variedad de ODS se crearon cuatro agrupaciones en el marco de un comité de supervisión parlamentaria; cada una de ellas está destinada a trabajar con las entidades gubernamentales pertinentes (Fernando et al., 2020). Las comisiones parlamentarias permanentes en el Sur Global tienen una trayectoria aún desconocida en este tema.

Una de las principales responsabilidades de la implementación efectiva de la Agenda 2030 recae en las autoridades locales. También se han establecido arreglos institucionales regionales para apoyar la implementación de los ODS. En el Perú, los funcionarios electos de los gobiernos nacional, regional y local firmaron el Acuerdo de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano Integral 2016-2021 con el fin de sostener los objetivos y metas (Alcázar, 2020). En Bolivia, el Gobierno Municipal de La Paz publicó un documento en el que describe en detalle la forma en que la ciudad está equipada para implementar los ODS (Andersen et al., 2020). Sin embargo, la institucionalización del vínculo entre el Gobierno central y los organismos locales —políticos y administrativos— está cobrando impulso gradualmente, a medida que los esfuerzos para la «adaptación a la realidad local de los ODS» van ganando reconocimiento.

En otro nivel de la cooperación intersectorial, se requiere que los Gobiernos nacionales creen un mecanismo conjunto con el sector privado para garantizar que este último participe en la ejecución de los ODS. La inclusión formal de las ONG en la estructura institucional de los Gobiernos no es una práctica generalizada en el Sur Global. Volveremos a tratar este tema más adelante en esta sección.

Para concluir, la evidencia procedente de las experiencias de cada país muestra que ningún modelo institucional es intrínsecamente más apropiado para asegurar la adopción coherente y eficiente de los ODS a nivel nacional. Los arreglos institucionales preferidos para el desarrollo sostenible en cada país dependen, en última instancia, del contexto nacional definido por una serie de factores, entre ellos la estructura de gobernanza y el grado de apropiación de la Agenda Global. Este proceso debe considerarse también como una empresa en evolución.

## Idoneidad del financiamiento y otros medios de implementación



Si bien estos países se esfuerzan por mejorar la movilización de diversas formas de financiamiento, poco a poco van llegando a la conclusión de que la fuente de financiamiento más fiable son los ingresos internos.

Es sabido que para lograr los ODS sería necesario movilizar una enorme cantidad de recursos y gestionarlos e invertirlos de manera eficiente. Fuentes mundiales —por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés)— han estimado inicialmente que el déficit de financiamiento anual en los países en desarrollo asciende de 2,5 a 3 billones de dólares estadounidenses. Las necesidades de financiamiento anual para la aplicación de los ODS en los países de bajos ingresos y de ingresos medianos son de alrededor de 1,4 billones de dólares. Para financiar las medidas urgentes de lucha contra los efectos del cambio climático, se calcula que se necesitarán 100 000 millones de dólares estadounidenses cada año. El sistema financiero mundial está lejos de satisfacer estas cifras. De hecho, las promesas del Programa de Acción de Addis Abeba (2015) siguen sin cumplirse en gran medida a este respecto.

Estas lagunas no se deben a la ausencia de recursos financieros, sino a la falta de armonización de los incentivos y las reglamentaciones, así como a las dificultades para identificar y medir las inversiones sostenibles y presentar informes al respecto. La situación se agrava debido al incremento de la desigualdad y de los niveles de deuda, así como a los efectos devastadores de los conflictos y del cambio climático, especialmente para los países y comunidades en desarrollo más vulnerables. El crecimiento económico desigual de los países en desarrollo y su limitada capacidad para ampliar el espacio fiscal, junto con la falta de reformas en el sector financiero y los mercados de capital, han intensificado aún más la situación.

Los estudios de la SVSS nos recuerdan que las inversiones necesarias para financiar la Agenda 2030 son complejas y varían según el área del Objetivo. Por ejemplo, los planes financieros para los sectores sociales —salud, educación— son muy diferentes de las inversiones necesarias para el desarrollo de infraestructuras —energía, comunicación—. La financiación de los ODS también requiere el aporte de una compleja combinación de actores públicos y privados, tanto a nivel nacional como mundial. Dada la fragmentación de la arquitectura financiera internacional y el subdesarrollo de los sistemas financieros nacionales, los fondos disponibles suelen desplegarse en forma incoherente, lo que determina que se pierdan las sinergias intersectoriales. Las débiles economías del Sur Global carecen de las competencias esenciales para hacer frente a una ingeniería financiera tan compleja, pues a menudo se enfrentan a una grave escasez de capacidades institucionales y de recursos humanos. El variable panorama de la asistencia al desarrollo —caracterizado por el cambio de las prioridades de los proveedores tradicionales, la aparición de nuevos actores y el uso emergente de nuevos instrumentos financieros— determina que la tarea de movilización de recursos sea más difícil para estos países.

En este contexto, algunos países trataron de estimar sus necesidades financieras para implementar los ODS. Por ejemplo, Bangladesh, en el 2017, calculó que el costo adicional «sincronizado» de la

implementación de los ODS hasta el 2030 sería de aproximadamente 928 500 millones de dólares, lo que representa alrededor del 20% del PIB acumulado del país. Se estima que la necesidad de estos recursos se incrementará durante el período en forma secuencial. Se suponía que el mayor costo se produciría por llevar a cabo el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico). En el ejercicio de evaluación de las necesidades de financiación, se estimó que el monto total mencionado se obtendría en las siguientes proporciones: el sector público (34%), entidades privadas nacionales (42%), APP (6%), ONG (4%) y fuentes externas combinadas (15%). Lamentablemente, los resultados de este ambicioso ejercicio no se reflejaron en la realidad.

Sri Lanka ha intentado que los organismos reserven asignaciones del presupuesto ordinario para los ODS, pero el proceso aún no ha podido ser llevado a la práctica; todavía se están elaborando plantillas para los presupuestos anuales (Fernando et al., 2020). Como en muchos otros países, el refuerzo a este ejercicio llega como apoyo técnico del PNUD. En el caso de Nigeria, las necesidades de financiación para cumplir con el ODS 4 solamente se han estimado en 34 000 millones de dólares.

En su VNR del 2017, la India admitió que «es poco probable que el país obtenga suficientes ingresos para lograr los ODS». Sin embargo, el mapeo de la política de los ODS nacionales realizado por NITI Aayog efectivamente delega a los ministerios la responsabilidad de desplegar las iniciativas y los planes relacionados con los ODS para asegurar su financiación (Nair et al., 2020).

El Gobierno peruano, como el de la mayoría de los países en desarrollo, carece de un presupuesto independiente destinado a la implementación de los ODS (Alcázar et al., 2020). En su lugar, los fondos se asignan a programas nacionales que abordan los objetivos de desarrollo. Este enfoque —administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas— sigue un esquema basado en resultados, y se entiende que los fondos se destinan a satisfacer los ODS. Algunos programas sociales peruanos se financian con fondos externos; por ejemplo, el PNUD colabora con el Gobierno en varios programas de protección social y prestación de servicios básicos (Alcázar et al., 2020). Sin embargo, la mayor parte de la financiación que aborda los objetivos relacionados con los ODS se moviliza internamente sobre la base del presupuesto nacional del Perú.

Casi todos los países abarcados por la SVSS indicaron que la demanda de recursos es mayor para el sector social —incluido el socorro de emergencia—, seguido de cerca por la infraestructura económica. Los países están cada vez más dispuestos a reconocer que, para hacer frente a sus déficits de financiación relacionados con los ODS, necesitarían mejoras significativas en la movilización de recursos internos, el acceso a financiamiento privado innovador y el fomento de la cooperación internacional para el desarrollo.

A este respecto, cabe recordar que, para abordar el Programa de Acción de Addis Abeba y contribuir a la realización de los ODS, Naciones Unidas ha establecido marcos nacionales de financiación integrados (INFF, por sus siglas en inglés). La adopción de los INFF es una tarea difícil, ya que, en muchos países, las capacidades son limitadas, la reforma de políticas es costosa y las políticas de financiación existentes están

desalineadas debido a las limitaciones subyacentes. Sin embargo, no hay garantías de que un INFF genere un incremento de la corriente de recursos externos. En consecuencia, muy pocos países del Sur Global se sintieron inclinados a emprender este ejercicio, y solo Bangladesh y las Islas Salomón mostraron interés.

La AOD es una de las fuentes de financiación de mayor importancia, especialmente para los países más pobres del mundo. Las cantidades que fluyen hacia los países en desarrollo a través de la AOD han estado fluctuando desde la aprobación de la Agenda 2030. Los datos en el nivel de cada país revelan que las fuentes multilaterales, incluidas las instituciones internacionales y regionales de desarrollo, representan la mayor proporción de las corrientes de asistencia pública para el desarrollo. Las corrientes de los proveedores bilaterales tradicionales de los países del CAD/OCDE se están estancando o multilateralizando. Además, una parte importante de sus recursos se están destinando prioritariamente a enfrentar la afluencia de migrantes en sus respectivos países. Sin embargo, los estudios por países revelan que las finanzas públicas externas que llegan al Sur Global no pueden evaluarse en función de un marco acordado de eficacia del desarrollo vinculado a la ejecución de los ODS, con énfasis en «Que nadie se quede atrás». De hecho, en sus VNR, los países receptores reiteraron la urgencia de orientar la asistencia financiera que reciben de los países desarrollados a la mitigación del cambio climático y el control de las pandemias. También señalaron la necesidad de establecer normas claras de elegibilidad y asegurar una mayor transparencia en relación con los regímenes de AOD. Al mismo tiempo, a medida que algunos países de bajos ingresos del Sur pasan a ser países de ingresos medianos —por ejemplo, Bangladesh y Nigeria—, se enfrentan a condiciones de financiación menos favorables por parte de instituciones multilaterales como el BM.

Algunos países han mostrado algún progreso en este sentido. La India informó sobre las reformas de los impuestos directos, así como del impuesto sobre los bienes y servicios (GST, por sus siglas en inglés), una forma uniforme y simplificada de recaudar impuestos indirectos. Bangladesh ha instituido una versión modernizada del sistema del impuesto sobre el valor añadido (IVA), mientras que Nigeria ha puesto en marcha el Plan de Declaración Voluntaria de Activos e Ingresos (VAIDS, por sus siglas en inglés), que ofrece una amnistía a los morosos dispuestos a cumplir sus obligaciones fiscales. Con el propósito de ampliar el tramo fiscal captando al sector informal, en algunos países del Sur se han introducido impuestos a las transferencias móviles. En Kenia, los fondos recaudados del impuesto especial a las finanzas móviles se destinan a financiar la salud universal. El aumento de los ingresos fiscales del Gobierno boliviano permitió incrementar las inversiones en educación (Andersen et al., 2020). En los países del Sur abarcados por el estudio de la SVSS se observan declaraciones en materia de políticas destinadas a elevar la base imponible, así como a combatir la evasión y el fraude fiscal.

En la India, el financiamiento económico parece ser el mayor desafío para el logro de los ODS. La financiación adecuada de los ODS es una prioridad inmediata, para lo cual este país ha esbozado soluciones, entre ellas las mejoras de la relación entre impuestos y PIB, y de la rendición de cuentas respecto a la asistencia oficial para el desarrollo.

Los estudios de la SVSS indican que la importancia fundamental de las inversiones del sector privado en el logro de los ODS se reconoce en casi todos los países del Sur. Sin embargo, los responsables de las políticas señalan que esta forma de financiación no puede sustituir el papel que desempeñan las finanzas públicas para satisfacer las demandas de educación y salud en las zonas rurales. A este respecto, se observó que las remesas del exterior se utilizan con frecuencia para financiar la educación en los países de origen —por ejemplo, en Bolivia—. De hecho, en muchos países las remesas desempeñan un papel fundamental para mejorar el nivel de consumo de las familias migrantes, facilitando su salida del umbral de pobreza (ODS 1). Se ha considerado que las corrientes estables y previsibles de remesas son una fuente importante para financiar la Agenda 2030.

Los países también se están preparando para atraer la IED debido a sus conocidos beneficios. Podría decirse que para lograr este propósito se requiere un ecosistema propicio a la inversión y un marco normativo a largo plazo. La incapacidad de hacerlo ha castigado a países como Bolivia, en los que el flujo de IED disminuyó mientras que en muchos otros países de América Latina se incrementaba. Sin embargo, en algunos países, la corriente de IED sigue concentrada en el sector extractivo —por ejemplo, en Nigeria—, lo que no facilita necesariamente el crecimiento y la diversificación del sector manufacturero.

Otra alternativa es que el financiamiento mixto se promoció como una de las formas prometedoras de financiamiento innovador, pero, según los estudios de la SVSS, este mecanismo aún no se ha afianzado en los países de bajos ingresos ni en los de ingresos medianos. Los países en desarrollo se muestran reticentes a utilizar el financiamiento concesional externo para apalancar la inversión privada, pues los beneficios que muchos obtendrían en varias áreas de los ODS son inciertos. Los registros muestran que el financiamiento mixto no es una tendencia en las economías más débiles del Sur debido a las distorsiones del mercado, las percepciones de riesgo, y la falta de mecanismos institucionales y regulatorios.

Las APP, una de las formas más reconocidas de financiamiento mixto, pueden ofrecer una solución parcial a los problemas de movilización de recursos en los países en desarrollo. Sin embargo, nuestros estudios muestran que los ambiciosos programas de los Gobiernos en este ámbito todavía no han dado resultados tangibles.

Las corrientes financieras del Sur —en particular de la China y la India— están surgiendo como la forma omnipresente de apoyo a largo plazo para el desarrollo de la infraestructura en los países de bajos y medianos ingresos. Los proveedores del Sur han surgido como nuevos y prominentes financiadores de proyectos de desarrollo en Asia y África, y en menor medida en América Latina. Nuevas instituciones financieras del Sur, como el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (AIIB), están dejando su huella en la región. Los países receptores suelen expresar su preferencia por esas fuentes en lugar de pedir prestado al mercado, en vista de su demanda insatisfecha de financiamiento a largo plazo para el desarrollo de la infraestructura. Sin embargo, debido a esos préstamos, la mayoría de los países africanos y asiáticos interesados están acumulando una carga de deudas insostenible.



**En el Sur Global, la escasez de fondos es un obstáculo fundamental para el desarrollo de los sistemas nacionales de datos.**



Curiosamente, la conciencia sobre el impacto de la gobernanza mundial en la movilización de los recursos internos en los países en desarrollo del Sur no fue captada por los estudios de la SVSS. En cuanto a la generación de recursos para los ODS, estos países todavía tienen que enfrentarse con vigor a prácticas corruptas, como los precios de transferencia y los flujos financieros ilícitos —una de las consecuencias del actual sistema tributario internacional—. El valor de la cooperación regional —esencialmente Sur-Sur— como un recurso para lograr los ODS no suele ser enfatizado con suficiencia por estos países.

El principal mensaje de los estudios de la SVSS es que la dotación de recursos parece ser el mayor desafío en el Sur Global para lograr los ODS. Si bien estos países se esfuerzan por mejorar la movilización de diversas formas de financiamiento, poco a poco van llegando a la conclusión de que la fuente de financiamiento más fiable son los ingresos internos. Por otra parte, este grupo de países ha alineado sus marcos de política nacional con la Agenda 2030, pero todavía no se ha producido ningún cambio en sus prioridades fiscales.

## **Asuntos relacionados con la captación de datos y la capacidad de los organismos nacionales de estadística**

Para asegurar la alineación de las políticas, monitorear la implementación y evaluar los avances de los ODS, es crucial contar con datos relevantes. Esta alta demanda de datos implica la disponibilidad, accesibilidad y utilidad de evidencia de calidad en tiempo real en relación con los ODS. La aspiración de «Que nadie se quede atrás» ha puesto de manifiesto la necesidad de disponer de datos desagregados de varias dimensiones. Por el lado de la oferta, la débil y poco dotada infraestructura estadística de los países en desarrollo no es capaz de satisfacer esta elevada demanda. Una notable reticencia política a la hora de generar y divulgar datos e información ha obstaculizado a menudo los progresos en materia de fomento de capacidades de las instituciones estadísticas del Sur Global. Sin embargo, la introducción de los ODS en los marcos de políticas nacionales ha dado un impulso muy necesario para que los Gobiernos participen en esta esfera, lo que, en última instancia, puede generar una «revolución de los datos».

Los estudios de la SVSS muestran que se dispone de más datos acerca de los indicadores heredados del período de los ODM —algunos indicadores relativos al ODM 4 sobre educación o salud reproductiva en el marco del ODM 3— que de los recién incorporados a la Agenda 2030. Sin embargo, el ODS 17, a pesar de figurar en los ODM, también adolece de la ausencia de un descriptor empírico. Los estudios por países sugieren que existe un vacío significativo de evaluación empírica acerca del ODS 16, relativo a la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Lo mismo se aplica al ODS 10, relativo a la reducción de las desigualdades. También se suele carecer de información sobre indicadores aparentemente obvios, como los del ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y del ODS 7 (energía asequible y no contaminante).

Al examinar la disponibilidad de datos desagregados, se revela que los relacionados con la ubicación —urbana y rural—, los denominados por sexo —masculino y femenino— y los datos referentes a los ingresos de

ciertos grupos específicos están más disponibles en comparación con otras formas de datos desagregados, pero incluso estos se limitan a una serie de indicadores. A medida que los países del Sur Global avanzan en la tarea de identificar la región y las comunidades que se están quedando atrás, crece la conciencia acerca de los datos que faltan. No obstante, en la mayoría de estos países, la calidad y la transparencia de los datos siguen siendo preocupaciones fundamentales.

Los estudios de la SVSS señalan que la disponibilidad de datos para los ODS varía según las regiones y los países. Muchos países del Asia sudoriental y meridional han realizado ejercicios para identificar lagunas de datos. El análisis de dichas lagunas sugiere que, para Asia, resultará muy difícil realizar el seguimiento de los ODS 12 (producción y consumo responsables) y 14 (vida submarina). Muchos países asiáticos están creando comités aparte para recopilar datos y coordinar, monitorear e informar sobre el proceso de implementación de los ODS.

Varios países alrededor del mundo han elaborado marcos de indicadores destinados a examinar los avances en el logro de los ODS. Por ejemplo, el Departamento de Censo y Estadística de Sri Lanka ha establecido un informe de base para recolectar datos sobre los ODS. Una vez más, el Departamento pudo reunir datos únicamente para 46 indicadores (19%) de la Agenda 2030. Este organismo de Sri Lanka ha determinado como sus principales desafíos el nivel de desagregación de los datos, la frecuencia de su recolección y los costos del equipo de capacitación (Fernando et al., 2020).

Bangladesh, Filipinas, Malasia, la República Democrática Popular Lao y Vietnam han realizado ejercicios de identificación de lagunas de datos (Rahman et al., 2020). En Bangladesh, se dispone fácilmente de datos para el 29% de los indicadores de los ODS; el 45% están parcialmente disponibles y el 26% no están disponibles. Este país ha diseñado un «rastreador de ODS» para seguir, revisar y monitorear el progreso de la implementación de sus ODS.

En la India, el desarrollo de un rastreo preciso de los avances de los ODS se ve obstaculizado por la falta de datos recientes acerca de los resultados en materia de gobernanza, ya que el último censo data de hace ocho años. Se comprobó que para los ODS 12, 13 y 14 la falta de datos disponibles bastaba para dar cuenta de los respectivos indicadores. El Ministerio de Estadística e Implementación de Programas de la India ha elaborado un índice de ODS que considera 13 de los 17 ODS —excepto los ODS 12, 13, 14 y 17—, y se basa en 62 indicadores nacionales, denominados *indicadores prioritarios para la India*.

De los estudios de la SVSS sobre África, se desprende que el 56% de los países del África subsahariana han sido calificados de «deficientes», es decir, que tienen una disponibilidad de datos inferior del 40%. Solo el 38% de los 232 indicadores de los ODS pueden ser rastreados adecuadamente en este grupo de países. Sin embargo, se ha producido una mejora en la disponibilidad de datos acerca de los países africanos, tras aumentar el número de censos y encuestas en los hogares, así como el uso de la tecnología en estos procesos.

Por ejemplo, en Ghana se han realizado avances en la recolección de datos, con el Servicio Estadístico de Ghana (GSS, por sus siglas en inglés) como organismo nacional de estadística (Crentsil et al., 2020).



**La sociedad civil todavía no ha puesto en marcha un proceso de responsabilidad social, lo que elevaría a otro nivel su alianza con el Gobierno.**



La Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo, en colaboración con el GSS, ha elaborado, en el 2018, el *Informe de base de Indicadores de los ODS de Ghana*, en el que se destaca el 70% de las metas de los ODS. De forma similar, en Nigeria se han realizado avances moderados en la recolección de datos para sectores como la salud, la igualdad de género y la pobreza, que son componentes clave de los ODS. Sin embargo, debido a la escasa frecuencia de la recopilación de datos, así como a la falta de datos sólidos y desagregados, garantizar la coherencia de las políticas y medir los resultados de los ODS sigue siendo un problema para muchos países africanos.

En varios países de América Latina, grupos y redes de diversos actores —incluidos los Gobiernos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil— están trabajando para generar datos con la necesaria desagregación. Sin embargo, solo los VNR de la Argentina, Chile, el Paraguay y el Uruguay mencionaron su capacidad de desagregar los indicadores críticos. A pesar de la fiabilidad de los datos proporcionados por el Perú, siguen existiendo problemas vinculados a la metodología de estimación de determinados indicadores (Alcázar et al., 2020). Los actuales indicadores de los ODS no tienen un solo indicador sintético (meta) que defina el «trabajo decente»; este tema se ha abordado en el informe nacional de la SVSS sobre el Perú. Con el fin de responder a las necesidades de monitoreo de la implementación de los ODS en Bolivia, la Oficina Nacional de Estadística de Bolivia inició un proceso de formulación de una Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (Andersen et al., 2020).

En el Sur Global, la escasez de fondos es un obstáculo fundamental para el desarrollo de los sistemas nacionales de datos. El apoyo internacional a las estadísticas marcó un aumento del 5% tras el lanzamiento de los ODS, y este total ascendió a 623 millones de dólares estadounidenses (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019). Esta cantidad representó el 0,33% del flujo anual de AOD. Bangladesh, Bolivia, la India, Kenia, Mozambique, Nigeria, la República Democrática del Congo, Ruanda, Tanzania y Vietnam figuraron entre los principales receptores de apoyo externo para sus estrategias nacionales de elaboración de estadísticas. Con la entrada de la Fundación Gates en esta esfera, se impulsó la financiación de los datos sobre salud sexual y reproductiva.

Por último, en la mayoría de los países todavía no se aprecia plenamente la necesidad de procesar datos administrativos para satisfacer las demandas de información que requieren los indicadores de los ODS. Del mismo modo, el uso de *big data* —por ejemplo, registros de teléfonos celulares y tarjetas de crédito—, originado en el sector privado, tampoco ha cobrado aún impulso. Además, en los países del Sur Global todavía no se reconoce oficialmente la posibilidad de combinar las estadísticas oficiales con los resultados de las rigurosas encuestas por muestreo realizadas por organizaciones de investigación, o las encuestas de percepción representativa de los ciudadanos que llevan a cabo diversas ONG.

## Alianzas y participación de los actores interesados

La Agenda 2030 es un programa holístico multidimensional y de múltiples capas, que presupone su implementación mediante asociaciones de múltiples interesados. Este esquema abarca a actores situados tanto vertical —de lo local a lo mundial, pasando por lo nacional— como horizontalmente —entre entidades del mismo nivel de gobernanza—. La promesa que aspira a «Que nadie se quede atrás» ha consolidado aún más la necesidad de aplicar un enfoque tan inclusivo hacia la implementación de los ODS. El objetivo 17 requiere específicamente medios de implementación más sólidos y alienta la creación de alianzas eficaces entre el sector público, el sector público-privado y la sociedad civil, aprovechando sus respectivas experiencias y recursos de activos tangibles e intangibles. Ese enfoque incrementará la transparencia y el proceso de rendición de cuentas, así como la eficiencia del proceso de ejecución de los ODS.

La consecución de esta propuesta implica la puesta en marcha de una alianza mundial sustantiva, así como de alianzas entre los actores nacionales, desde el Gobierno central hasta los organismos gubernamentales locales, pasando por todo el conjunto de actores no estatales, incluidos el sector privado y la sociedad civil. Los estudios de la SVSS sugieren que este aspecto esencial de la implementación de los ODS ha sido abordado de distinta manera en los países del Sur Global. Algunos han tratado de concretar de manera significativa la cuestión de las alianzas y la participación en la implementación de los ODS. Por ejemplo, la India priorizó la creación de alianzas y la participación de los gobiernos subnacionales y los agentes no estatales. Diversas organizaciones internacionales, así como el sector privado y los grupos locales de la sociedad civil, se dedican a articular políticas y métodos de implementación de los ODS. Nepal ha formado comités de implementación de los ODS en los niveles provincial, distrital y municipal. Varios países asiáticos, entre ellos Malasia e Indonesia, han iniciado el «enfoque de participación de toda la sociedad».

Ante la diversidad territorial, étnica y lingüística de América Latina, la colaboración con estos actores ha sido de gran interés (Beneke de Sanfeliú et al., 2020). En un intento por involucrar a una variedad de representantes de la sociedad civil, las consultas posteriores al 2015 en el Perú se centraron fuertemente en «Que nadie se quede atrás». Así, en las consultas participaron líderes de grupos indígenas de los Andes y la Amazonía, mujeres de ascendencia afroperuana, miembros de la comunidad LGBTQ —personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero y *queer*—, representantes de organizaciones comunitarias, jóvenes, niños y niñas, personas con discapacidades, amas de casa y personas con VIH/sida. De hecho, este proceso fue más visible e intenso durante una fase en la que los Gobiernos trataban de alinear los marcos de políticas nacionales de desarrollo con la Agenda Global.

Todos los asociados internacionales para el desarrollo en Bolivia han alineado sus intervenciones tanto con la Agenda Patriótica del 2025 como con la Agenda 2030, y están coordinando sus intervenciones mediante reuniones mensuales del Grupo de Socios para el Desarrollo (GruS). Además, las Naciones Unidas y la Confederación de Empresarios

Privados de Bolivia firmaron un acuerdo para aplicar la Iniciativa del Pacto Mundial de las Naciones Unidas en Bolivia (Andersen et al., 2020). Sin embargo, debido a la insuficiencia de información y a la falta de colaboración sistemática entre el sector público y el privado, muy pocas empresas han podido incorporar los ODS en su modelo empresarial.

En África, las alianzas son mecanismos cruciales para asegurar la implementación conjunta de la Agenda 2030 y la Agenda 2063 (Kasirye et al., 2020). Por ejemplo, en Ghana se celebraron varias consultas nacionales para fomentar la participación de la ciudadanía en la tarea de adaptar la Agenda 2030 al nivel local (Crentsil et al., 2020). En Nigeria, con el fin de determinar la agenda de los ODS, se celebraron las consultas pertinentes entre los agentes estatales, las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y los asociados internacionales para el desarrollo (Adeniran et al., 2020). Kenia también ha logrado que otros socios —por ejemplo, el sector privado— participen de manera significativa en la implementación de los ODS (Kasirye et al., 2020). Además, con el fin de fomentar la colaboración y fortalecer las alianzas para implementar los ODS, en Nigeria se establecieron nuevas estructuras de coordinación y liderazgo.

El Foro de los Pueblos para el Desarrollo Sostenible, adscrito a las comisiones regionales de las Naciones Unidas, proporciona una plataforma única para que los agentes no estatales se reúnan e intercambien experiencias, y desarrollen un aprendizaje entre pares acerca de la ejecución de los ODS a través de las fronteras.

La segunda etapa de consultas relativas a la implementación de los ODS con actores no estatales en diferentes países se realizó, con un grado variable de inclusión, a medida que estos preparaban sus VNR. A menudo, los Gobiernos interesados han manejado este tipo de consultas como una mera formalidad, en lugar de responder seriamente a las observaciones de los participantes. En sus informes sobre los VNR, muchos países han reconocido el papel de las ONG para asegurar que nadie se quede atrás, pero los informes de la sociedad civil han puesto de relieve diferentes problemas relativos a las alianzas existentes con los Gobiernos.

Sin embargo, muy pocos países han institucionalizado este proceso de consulta para hacerlo efectivo y sistemático. En Ghana, a fin de fomentar la colaboración y fortalecer las alianzas para implementar los ODS, se han establecido nuevas estructuras de coordinación y liderazgo en las que han participado actores no estatales. Estas nuevas estructuras son el Comité de Coordinación de la Implementación de los ODS, el Comité Técnico y la Plataforma de OSC para los ODS.

Los estudios de la SVSS indican que la calidad del diálogo entre los sectores público y privado a menudo se ha visto limitada por el escaso espacio cívico disponible en ciertos países. Los actores mundiales tampoco han insistido mucho en el papel que juegan los actores no estatales locales en los diálogos internacionales. Los actores no estatales muestran que no cuentan con las capacidades necesarias, lo que ha inhibido —en ocasiones— su participación efectiva en el diálogo con los Gobiernos.

Para recapitular, en los países del Sur Global se observa una tradición según la cual el Gobierno en funciones considera necesario consultar a los actores no estatales, pero sin comprometerse a actuar en función de sus aportes. Por otra parte, en la mayoría de los países, la sociedad civil todavía no ha puesto en marcha un proceso de responsabilidad social, lo que elevaría a otro nivel su alianza con el Gobierno. Al mismo tiempo, la comprensión del papel que juega el sector privado en la aplicación de la Agenda 2030, más allá del ODS 8, resultó problemática en la mayoría de países. Para muchos, este papel se sigue percibiendo a través del prisma de la responsabilidad social empresarial. El historial de diálogo entre los sectores público y privado, así como de acciones conjuntas en el Sur Global, parece no estar a la altura de los compromisos expresados por los Gobiernos con la Agenda 2030.

## Resumiendo

Los análisis mencionados de las tendencias regionales y los exámenes de cada país ilustran las experiencias comunes y singulares de los primeros años de los ODS en el Sur Global. Un rasgo común de este proceso es el interés y la iniciativa demostrados por las regiones y los países para adoptar la Agenda 2030.

En los tres continentes, son evidentes tanto la presencia de un enfoque dirigido hacia la erradicación de las privaciones humanas como los cambios estructurales que se producen al tiempo que se introducen los ODS. Sin embargo, se pueden observar algunas diferencias. Mientras que una región hizo hincapié en la pobreza y los conflictos (África), otras han puesto de relieve las preocupaciones ambientales (Asia), y las cuestiones relacionadas con la gobernanza y la desigualdad (América Latina). Otro aspecto que destaca en todos los casos es la persistente ausencia de mecanismos eficaces de cooperación regional que apoyen la ejecución de los ODS. A pesar de ello, en África se ha elaborado un programa continental en consonancia con la Agenda 2030.

Los países del Sur Global han integrado enérgicamente los ODS en sus respectivos contextos nacionales. En el proceso, han enfrentado «desafíos de primera generación» y los han resuelto con diversos grados de éxito. La mayoría de los países han integrado satisfactoriamente la Agenda 2030 en sus planes, programas y políticas nacionales existentes. Sin embargo, la remodelación de los marcos de políticas aún no se ha hecho visible mediante cambios en las prioridades de asignación de los Gobiernos. Por otra parte, los países han establecido, en general, mecanismos dedicados a la implementación de los ODS, pero el enfoque individual —desligado de un enfoque integral— sigue presente en gran medida al interior de las administraciones públicas.

El reto más grave que afecta los planes de implementación de los ODS de todos los países estudiados proviene de sus déficits de recursos financieros. La situación se complica aún más por la falta de previsibilidad de la corriente de asistencia internacional para el desarrollo. La segunda dimensión más apremiante de los planes de implementación de los ODS en el nivel de país es el déficit de datos, que socava los esfuerzos por identificar a las personas «que han quedado atrás», frustrando así la posibilidad de evaluar los avances de manera desagregada.

El éxito de la fusión de las alianzas entre múltiples interesados para alcanzar los ODS ha dependido del espacio que se les ha concedido a los actores no estatales en sus respectivos países. La búsqueda de una modalidad eficaz para que el sector privado participe en la promoción de los ODS —más allá de su función tradicional de incrementar la inversión, el empleo y los ingresos, todo esto evaluado a través del prisma de la responsabilidad social empresarial— aún no ha obtenido un éxito considerable.

A medida que los países del Sur continúan abordando los desafíos iniciales de la actualización de los ODS en el marco de sus respectivas realidades, también están tomando nota —gradualmente— de los «desafíos de segunda generación» que apuntalan la continuidad del proceso. Estos nuevos desafíos se examinan en el capítulo siguiente.

## Referencias

- Adeniran, A., Onyekwena, C., Onubedo, G., Ishaku, J. & Ekeruche, A. (2020). *Is Nigeria on track to achieving quality education for all? Drivers and implications* (Occasional Paper Series N.º 61). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/is-nigeria-on-track-to-achieving-quality-education-for-all-drivers-and-implications/>
- Alcázar, L., Bullard, M. & Balarin, M. (2020). *Poor education and precarious jobs in Peru: Understanding who is left behind and why* (Occasional Paper Series N.º 65). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/poor-education-and-precarious-jobs-in-peru-understanding-who-is-left-behind-and-why/>
- Andersen, L., Medianceli, A., Maldonado, C. & Hernani-Limarino, W. (2020). *A country at risk of being left behind: Bolivia's quest for quality education* (Occasional Paper Series N.º 64). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/a-country-at-risk-of-being-left-behind-bolivias-quest-for-quality-education/>
- Beneke de Sanfeliú, M., Milan, S., Rodríguez, A. & De Trigueros, M. (2020). *The implementation process of the SDGs: Latin America regional survey* (Occasional Paper Series N.º 68). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/the-implementation-process-of-the-sdgs-latin-america-regional-survey>
- Bhattacharya, D., Khan, T. I., Rezvana, U. S. & Mostaque, L. (2016). *Moving Forward with the SDGs: Implementation Challenges in Developing Countries*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/iez/12673.pdf>
- Crentsil, A., Fenny, A., Ackah, C., Asuman, D. & Otioku, E. (2020). *Ensuring access to affordable, sustainable and clean household energy for all in Ghana* (Occasional Paper Series N.º 63). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/ensuring-access-to-affordable-sustainable-and-clean-household-energy-for-all-in-ghana/>
- Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (2019). *Asia and the Pacific SDG Progress Report 2019*. United Nations Publication. Recuperado de <https://www.unescap.org/>

sites/default/files/publications/ESCAP\_Asia\_and\_the\_Pacific\_SDG\_Progress\_Report\_2019.pdf

Fernando, K., Arambepola, C., Niles, N. & Ranawana, A. (2020). *The opportunities and risks for achieving sustainable labour in a global value chain: A case study from Sri Lanka's apparel sector* (Occasional Paper Series N.º 66). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/the-opportunities-and-risks-for-achieving-sustainable-labour-in-a-global-value-chain-a-case-study-form-sri-lankas-apparel-sector/>

Kasirye, I., Ntale, A. & Venugopal, G. (2020). *Implementation progress of the SDGs: Sub-Saharan Africa regional survey* (Occasional Paper Series N.º 66). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/implementation-progress-of-the-sdgs-sub-saharan-africa-regional-survey-2/>

Nair, M., Shah, K. & Sivaraman, A. (2020). *Will women be a part of India's future workforce? The quest for inclusive and sustainable growth in India* (Occasional Paper Series N.º 62). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/will-women-be-a-part-of-indias-future-workforce-a-quest-for-inclusive-and-sustainable-growth-in-india/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *Making development co-operation more effective: How development partners are promoting effective, country-led partnerships* (Part II of the Global Partnership 2019 Progress Report). OECD, UNDP. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Part-II-of-the-Global-Partnership-Progress-Report.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2018-2019). *Human Development Data (1990-2018)*. Recuperado de [http://hdr.undp.org/en/data?fbclid=IwAR1Vl13iPbddWC\\_WQuL9bQyrpmLh-2liBKCsYtCIhO\\_vxDm1INyP4pzL6Lk](http://hdr.undp.org/en/data?fbclid=IwAR1Vl13iPbddWC_WQuL9bQyrpmLh-2liBKCsYtCIhO_vxDm1INyP4pzL6Lk)

Rahman, M., Khan, T. I. & Sadique, Z. (2020). *SDG implementation progress: What does the Asian experience reveal?* (Occasional Paper Series N.º 67). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/sdg-implementation-progress-what-does-the-asian-experience-reveal/>

# 3

## **Comprender los desafíos de segunda generación en la tarea de implementar los ODS**

Debapriya Bhattacharya  
Sayeeda Jahan







## Introducción

En el presente capítulo, se examinan las experiencias nacionales y regionales en el tratamiento de tres temas intersectoriales que sustentan la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se consolidan las principales conclusiones de los estudios por países en lo que respecta al principio de «que nadie se quede atrás», las sinergias, y las concesiones entre los Objetivos y el impacto de las dimensiones sistémicas globales que se abordan al interior de realidades contextuales específicas. Estos tres conjuntos de temas constituyen los «desafíos de segunda generación» en la tarea de implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son distintos de los desafíos iniciales a los que se enfrentaron los países del Sur Global.

## Marco analítico

La Agenda 2030 es un programa integral y holístico que cuenta con Objetivos, Metas e Indicadores específicos; es aplicada bajo la responsabilidad de cada país, y refleja las prioridades y realidades nacionales. Estos objetivos programáticos discretos están unificados en torno a tres pilares temáticos: económico, social y ambiental. También están unidos por una serie de principios, entre ellos que el éxito de la Agenda se juzgará en función del progreso que alcancen las personas más alejadas de la frontera del desarrollo. Para ello, cada país debe identificar a las y los ciudadanos «que se han quedado atrás» —marginados de la línea principal de desarrollo nacional—, y adoptar políticas y programas específicos para solucionar la situación.

La existencia de 17 Objetivos, 169 Metas y 231 Indicadores no presupone que todos estos se aborden de manera aditiva. Puede ser que la inclusión de todos los Objetivos y las Metas en las estrategias nacionales de desarrollo no genere resultados incrementales; es posible que entre ellos se produzcan, más bien, sinergias y concesiones. Se espera que cada país, al identificar su marco prioritario de desarrollo sostenible nacional, considere esas posibles sinergias y concesiones al menos en el nivel de los Objetivos, si no en el de las Metas. Tal enfoque optimizará el recorrido de los países hacia el logro de los ODS y maximizará los resultados de los esfuerzos nacionales.

Además, aunque los ODS se implementan en el nivel nacional, todas las economías del Sur están conectadas con la economía mundial mediante el comercio internacional, la inversión y la migración. Las normas mundiales relativas a los derechos de propiedad intelectual y el acceso a la tecnología suelen determinar la naturaleza y el ritmo del desarrollo nacional. En el marco de la Agenda 2030, también existen muchos compromisos mundiales —incluido el desembolso de ayuda oficial para el desarrollo (AOD)— que son importantes facilitadores de la aplicación de los ODS en el nivel nacional. No menos importante es contrarrestar las repercusiones del cambio climático mediante iniciativas mundiales concertadas. Por otro lado, los países que entran en situaciones de conflicto, promovidas por factores regionales e internacionales, están surgiendo como una preocupación adicional. Así, pues, el ODS 17 hace hincapié en la necesidad de la «coherencia» de

las políticas e instituciones mundiales que apoyan la aplicación de los ODS y permiten un «espacio de políticas» para los países en desarrollo.

Tabla 3.1. Marco de los análisis

Temas	Descripción
Que nadie se quede atrás	En todos los países estudiados se observan vulnerabilidades multidimensionales. Aunque cada variable es importante, su superposición es el factor que determina la probabilidad de que ciertos grupos queden más rezagados. Los criterios de exclusión no son estáticos, sino más bien dinámicos; cambian con el tiempo.
Sinergias y concesiones	Una sinergia es una situación en la cual las políticas relacionadas con un tema apoyan el logro de los objetivos y las metas relacionados con este, y también incrementan la posibilidad de lograr otros objetivos interrelacionados. Una concesión es una situación en la que las políticas de una esfera afectan negativamente la posibilidad de lograr otros objetivos y metas.
Cuestiones sistémicas globales	Las cuestiones sistémicas globales se refieren a aspectos del desarrollo que están fuera del alcance de los Gobiernos nacionales. La Agenda 2030 reconoce estas cuestiones principalmente en el Objetivo 17, que aborda las normas de gobernanza internacional en materia de finanzas, tecnología, creación de capacidades y comercio.

Fuente: Southern Voice (2017).

Estos tres aspectos que caracterizan la aplicación de los ODS también los distinguen de la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La agenda de los ODM comprendía algunos temas similares —como el alivio de la pobreza, los derechos de género y las preocupaciones ambientales— incorporados en sus ocho Objetivos, pero no buscaba conscientemente la priorización de los Objetivos y Metas a nivel nacional. Estas interrelaciones entre los Objetivos y las Metas no se reconocieron en forma adecuada, y la eficacia de las alianzas mundiales (ODM 8) siguió siendo el «eslabón más débil». Los ODS buscan romper este «enfoque individual» —separado de un enfoque integral— tanto en el nivel nacional como en el mundial.

Los principales componentes del marco conceptual adoptado para analizar los temas transversales de los estudios del estado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible según Southern Voice (SVSS por sus siglas en inglés) se derivan de la figura 1.2, presentada en el capítulo 1 de este Reporte. Los tres temas transversales permiten múltiples definiciones, de modo que, para evitar la ambigüedad conceptual, cada estudio de país se rige principalmente por las siguientes: «Que nadie se quede atrás» (LNOB por sus siglas en inglés), sinergias y concesiones (S&C) y cuestión sistémica global (CSG) mencionadas en el *Documento conceptual de la SVSS* (Southern Voice, 2017). En la tabla 3.1 se presenta el alcance de los tres temas transversales abordados en el presente capítulo y en los siguientes.

De los estudios de los seis países —Bolivia, Ghana, la India, Nigeria, el Perú y Sri Lanka— se han obtenido pruebas empíricas.<sup>1</sup> Los seis son países con ingresos bajos o medios bajos (LIC y LMIC, respectivamente, por sus siglas en inglés). Para explorar las sinergias y concesiones entre

<sup>1</sup> Los detalles de los estudios realizados en cada país pueden encontrarse en Publicaciones adicionales del Estado de la iniciativa de los ODS que figura al final del informe.

los ODS, los estudios se centran en el acceso a la educación de calidad (ODS 4), el trabajo decente y remunerado (ODS 8), la energía asequible y limpia (ODS 7), y las alianzas mundiales (ODS 17). Se han investigado las repercusiones de las cuestiones sistémicas globales observando el flujo de financiación internacional, el acceso a la tecnología y la automatización de las industrias, la proliferación transfronteriza de armas, y la coherencia entre las políticas nacionales y mundiales.

En la siguiente sección, consolidamos los principales mensajes que emanan de la investigación tridimensional aquí descrita.

## Manifestaciones de los desafíos de segunda generación al ejecutar los ODS: una visión general

Aunque los países del Sur Global todavía no han asimilado plenamente los temas transversales en sus marcos nacionales de planificación y operaciones para implementar los ODS, los están abordando mediante otros esfuerzos. La importancia de reforzar este aspecto de la aplicación de los ODS se pone de manifiesto en los estudios por países de la SVSS. Estos estudios revelan las decisiones que se toman al identificar quiénes se están quedando atrás, cómo se priorizan determinados ODS y cómo se mitigan las repercusiones negativas de los procesos mundiales.

Mientras que los tres temas transversales se discutirán en detalle en los capítulos 4, 5 y 6, en la presente sección dilucidamos los mensajes centrales de estas interrogaciones tridimensionales. Las principales conclusiones se consolidan en la tabla 3.2. Pero, además, luego de la tabla volvemos a mencionar cada uno de estos tres temas transversales para delinear tanto los puntos en común como la singularidad de las experiencias en el nivel de país y aquellas específicas a los ODS.

Tabla 3.2. Principales conclusiones sobre los temas transversales en el nivel de país

País	«Que nadie se quede atrás»	Sinergias y concesiones	Cuestiones sistémicas globales
Bolivia	El grupo que más atrás se ha quedado es el de hombres jóvenes urbanos y no indígenas.	La relación bidireccional entre el ODS 1 (fin de la pobreza) y el ODS 4 (educación) mejora en ambas direcciones pero no tiene impacto en el resultado.	Los cambios tecnológicos y la emigración descontrolada o «fuga de cerebros» —con una migración neta negativa— están influyendo en el estado de la educación.
Perú	Los jóvenes que no cursan estudios ni tienen empleo, y además carecen de formación (NEET por sus siglas en inglés), se quedan atrás (ODS 8). Viven en condiciones de empleo precario: sin salarios dignos, sin estabilidad laboral y sin acceso a las prestaciones sociales.	La principal S&C se establece entre los ODS 4 y 8. El capital humano reforzado (ODS 4) incrementa la productividad (ODS 8) y crea una sinergia unidireccional.	Las grandes disparidades en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en función de las regiones geográficas —diferenciadas por la ruralidad y el desarrollo socioeconómico— han determinado que el empuje mundial de las TIC en la educación se transforme de una ventaja en un problema.
Ghana	El bajo nivel de educación, la pobreza y los lugares de residencia desfavorecidos son los principales factores determinantes para quedarse atrás en el acceso a la energía limpia.	El acceso a la energía limpia mejora el estado de salud de las personas pobres y proporciona una sinergia unidireccional.	La falta de apoyo adecuado en investigación y desarrollo (I+D) por parte de los socios internacionales está impidiendo el acceso a las tecnologías de eficiencia energética.

<b>Nigeria</b>	La brecha de género, la disparidad regional y las diferencias entre zonas rurales y urbanas son factores clave que desencadenan la exclusión.	La sinergia bidireccional entre educación (ODS 4) e igualdad de género (ODS 5) mejora ambas vías.	El resultado de una educación de calidad depende, en gran medida, de factores externos como el acceso a la tecnología, la proliferación de armas y la disponibilidad de ayuda internacional.
<b>India</b>	La superposición del acceso limitado a los recursos, las normas sociales y los problemas de seguridad —especialmente en el trabajo— son factores disuasorios para la participación de la mujer en el mundo laboral.	Existe una relación bidireccional neutra entre educación (ODS 4) e igualdad de género (ODS 5), ya que las normas sociales contextuales son más importantes para las concesiones.	El acceso restringido a la tecnología y al desarrollo de nuevas habilidades, ante la inminente cuarta revolución industrial (4IR), está teniendo efectos adversos desproporcionados en la fuerza de trabajo femenina.
<b>Sri Lanka</b>	Las ventajas relacionadas con la ubicación espacial, incluida la naturaleza de la mano de obra —residente o migrante—, desempeñan un papel decisivo en el hecho de quedarse atrás.	La principal S&C: ODS 8 y ODS 12: El crecimiento económico provoca un consumo despilfarrador y, por lo tanto, produce concesiones unidireccionales entre el trabajo decente (ODS 8) y el consumo y la producción responsables (ODS 12).	Tanto el haber adoptado la automatización como la presencia de las nuevas tecnologías a nivel mundial moldean el mercado laboral, lo que perjudica a las mujeres trabajadoras, en particular a las de la industria textil.

Fuentes: Recopilado de Adeniran et al. (2020), Nair et al. (2020), Crentsil et al. (2020), Andersen et al. (2020), Alcázar et al. (2020) y Fernando et al. (2020).

## El principio LNOB en el nivel de país

El LNOB se propuso como el primero de los cinco principios rectores para el marco posterior al 2015. La preeminencia de este principio proviene de la experiencia de los ODM obtenida cuando los éxitos en el nivel nacional no necesariamente coincidían con las poblaciones desfavorecidas y marginadas. La experiencia indica que esa diferencia en el logro de los ODM se debió a las disparidades sociales y las prácticas excluyentes imperantes vinculadas al lugar de residencia, al nivel de ingresos y la situación de los bienes adquiridos, al género, al origen étnico y otras identidades, a la discapacidad y a los temas relativos al ciclo de vida. Estos grupos poblacionales siguieron siendo muy vulnerables a las perturbaciones relacionadas con el mercado y los desastres naturales. Además, en algunas ocasiones, la mala calidad de la gobernanza política acentúa aún más la posición de desventaja de estas personas. Por consiguiente, al hacer del LNOB el *leitmotiv* de la Agenda 2030, resultó imperativo realizar una evaluación desagregada de cada logro de los ODS. De esta manera, los temas no solo se relacionaban con la erradicación de la pobreza extrema, sino también exigían que la promoción de la justicia social y la equidad fuera un requisito insustituible para el éxito de la Agenda 2030.

Los estudios por países establecen una amplia similitud entre los factores que predicen las tendencias de exclusión socioeconómica —y política—. Estos factores se manifiestan con distintos grados de intensidad en diferentes contextos nacionales. Además, los grupos que han quedado atrás son víctimas de múltiples procesos de exclusión, lo que da lugar a vulnerabilidades superpuestas. Habría que aislar los factores de segundo orden responsables de la situación. Es fundamental que ningún conjunto de factores agregados o de segundo orden siga afectando el cumplimiento de todos los ODS dentro de un país; hay una gran variabilidad de situaciones a este respecto. También observamos que quienes se quedan atrás no constituyen un grupo estático: son personas que pueden verse afectadas por dinámicas diferentes, que cambian constantemente la naturaleza dominante de sus vulnerabilidades.



**Al hacer del LNOB el *leitmotiv* de la Agenda 2030, resultó imperativo realizar una evaluación desagregada de cada logro de los ODS.**

Las observaciones antes mencionadas pueden ilustrarse mediante las experiencias de los países estudiados respecto a la aplicación del ODS 4 (educación) y el ODS 8 (trabajo decente). Si bien la ubicación geográfica (rural/urbana, lejanía) y el género destacan como los factores discriminatorios comunes en la realización de ambos ODS, la primera está más presente en el acceso al trabajo decente, mientras que el segundo es más crítico para el acceso a la educación. En la aplicación de los dos ODS, también pueden observarse especificidades inhibitorias en el nivel de país (factores de segundo orden). Por ejemplo, en Nigeria y Bolivia, la discapacidad física de los niños se ha identificado como un obstáculo para el acceso a la educación; en la India, se considera que las normas de género y los problemas de agencia son, más bien, un impedimento. Es interesante que, si bien en Bolivia destacan las circunstancias desventajosas de los hombres jóvenes no indígenas que viven en zonas urbanas, en Nigeria y el Perú se subraya la posición marginal de los indígenas y las minorías étnicas. Los cambios en las circunstancias de desarrollo —por ejemplo, las zonas remotas que se conectan con nuevos proyectos de infraestructura— pueden transformar la naturaleza de la vulnerabilidad. Por ejemplo, en la India se observa de manera pronunciada la falta de seguridad adecuada para las mujeres que viajan desde sus hogares hacia sus lugares de trabajo a través de las carreteras recién construidas. En Sri Lanka, la situación de desventaja de las trabajadoras se expresa no en un acceso limitado a la educación en general, sino en una adquisición limitada de competencias para manejar las nuevas tecnologías. En Nigeria, los conflictos internos han venido afectando el progreso económico y la cohesión social.

Para resumir, existe una similitud general entre los factores que perpetúan la posición de desventaja de ciertos grupos en diferentes países. Sin embargo, un examen más detenido revela factores discriminatorios de segundo orden, que no son los mismos en todos los países. Las constelaciones de factores desfavorables deben considerarse en el contexto de su dinámica cambiante, lo que implica que la identificación de los que han quedado atrás debe ser un proceso continuo. Esto, por supuesto, exigiría la disponibilidad de bases de datos actualizadas y con los niveles de desagregación necesarios. Además, la superposición de las fuentes de vulnerabilidad de los que han quedado atrás nos incita a examinar la transversalidad de estos factores. La última cuestión se expone de forma bastante instructiva a lo largo del debate sobre las sinergias y concesiones entre los ODS.

## Sinergias y concesiones

La naturaleza interconectada de la Agenda 2030 requiere que los responsables de las políticas aborden los ODS como un «todo indivisible». Las metas y los objetivos se refuerzan mutuamente en la mayoría de los casos, pero no en todos. La tarea de gestionar esta dimensión al aplicar los ODS enfrenta importantes complejidades conceptuales y operativas. La escasez de datos necesarios ha complicado aún más los aspectos prácticos de esta labor. Aunque en el Sur Global se reconoce la necesidad de comprender las interrelaciones de los ODS, los países todavía no han hecho progresos perceptibles a este respecto, puesto que ya han preparado sus marcos de prioridades nacionales para la Agenda 2030. Sin embargo, la comprensión de esas

interrelaciones está adquiriendo gradualmente mayor importancia, a medida que los países tratan de identificar las condiciones para maximizar sus esfuerzos y adoptar correcciones a medio camino. El tema está atrayendo mayor atención porque se reconoce la necesidad de reforzar el impacto de las iniciativas de aplicación de los ODS en las poblaciones que han quedado atrás.

En los estudios por países de la SVSS, con el fin de hacer una contribución en esta esfera, se exploró la naturaleza de las sinergias y las concesiones en la búsqueda paralela de ciertos ODS en contextos específicos de desarrollo. En total, como parte de este esfuerzo, se han analizado 11 pares únicos de ODS aplicando diversos enfoques metodológicos para obtener resultados tanto comunes como únicos. Los estudios por países han utilizado enfoques cuantitativos, cualitativos y mixtos en sus investigaciones. Se han aplicado modelos logísticos, análisis de factores, simulación contrafáctica, análisis de tendencias y redes, análisis de textos, entrevistas, debates en grupos de discusión y análisis de la documentación. Los estudios ilustraron que las sinergias y concesiones se producen en diversos niveles, incluidos el individual, el familiar, el regional y el nacional. Más allá de la dependencia del lugar, los procesos duales de sinergias y concesiones están condicionados por los tiempos, la tecnología y los factores relacionados con la gobernanza. No menos interesantes han sido los hallazgos acerca de la dirección de los dos conjuntos de interacciones.

Como era de esperar, se observó mayoritariamente la incidencia de las sinergias (relaciones positivas) entre los ODS, y pocas veces relaciones neutras o negativas. Por ejemplo, el acceso a una energía asequible y no contaminante (ODS 7) se relaciona positivamente con la salud y el bienestar (ODS 3). Del mismo modo, la educación de calidad (ODS 4) presentó una interacción positiva con el trabajo decente (ODS 8) en el Perú, y con la igualdad de género (ODS 5) en Nigeria. Sin embargo, la narrativa se complica cuando se descubre que la educación de calidad tuvo un efecto «neutral» sobre la pobreza (ODS 1) en Bolivia, y sobre la igualdad de género en la India. Estas relaciones neutrales son bidireccionales. Los resultados divergentes para conjuntos similares de ODS se explican por el nivel de desigualdad de los ingresos (Perú), la dependencia temporal (Nigeria) y el contexto específico del lugar (Nigeria), frente a las normas y prácticas sociales (India) y la naturaleza de la política pública (Bolivia).

El raro caso que presentó concesiones fue la relación entre el trabajo decente y el crecimiento económico (ODS 8) y la producción y el consumo responsable (ODS 12), ya que el crecimiento económico provoca un consumo derrochador. Se supone que las relaciones adversas observadas en Sri Lanka entre los mencionados ODS fueron causadas por las políticas distorsionadas de fijación de precios de su Gobierno. Sin embargo, el estudio señala que la relación es unidireccional: una reducción de la producción y el consumo derrochadores puede no conducir a una reducción del crecimiento económico.

Esta breve exposición de la interfaz problemática entre los diferentes pares de ODS tiene importantes implicaciones en materia de políticas para mejorar la estrategia de los ODS de los países en desarrollo. En primer lugar, tomando en cuenta los marcos nacionales de cada país y los ODS que han decidido priorizar, para maximizar las sinergias





**La incorporación del ODS 17 en la Agenda 2030 es un reconocimiento de facto de la importancia de los factores mundiales en la aplicación de los ODS a nivel nacional.**

y reducir las concesiones cada uno deberá establecer la interrelación entre esos objetivos y metas identificados dentro de su propio contexto. En segundo lugar, las políticas públicas, así como las normas y prácticas sociales, desempeñan un gran papel en el fomento de las sinergias y la mitigación de las concesiones. En tercer lugar, estas exploraciones deben repetirse, ya que las relaciones observadas dependen de la temporalidad, lo que implica que una relación que hoy en día se presenta como positiva puede tornarse negativa con el paso del tiempo, y viceversa.

## Abordar las cuestiones sistémicas globales

Las cuestiones sistémicas globales se refieren a los aspectos del desarrollo que están fuera del alcance de los Gobiernos nacionales, y que se ven afectados por la conducta de instituciones y políticas mundiales. Las cuestiones sistémicas globales son pertinentes porque influyen en la aplicación de los ODS en los contextos nacionales y afectan la capacidad de un país para alcanzar los objetivos básicos de la Agenda 2030, entre ellos el de «Que nadie se quede atrás». Los factores mundiales se ponen en práctica en el contexto nacional mediante transacciones transfronterizas en los mercados de factores y productos. Así, pues, los canales de transmisión de esas influencias internacionales incluyen la exportación de bienes y servicios, las corrientes financieras y de inversiones, los derechos de propiedad intelectual y los regímenes de las TIC, así como el comportamiento de los mercados mundiales de productos básicos y de capital. La migración, el cambio climático y los conflictos internos y transfronterizos están ejerciendo una presión adicional sobre estas relaciones. Las condiciones de esos intercambios internacionales suelen ir en contra de los países de bajos ingresos y los países de ingresos medios, ya que la participación y la voz de estos son consideradas marginales tanto en la concepción de las normas y reglamentos mundiales como en la naturaleza de su práctica.

La incorporación del ODS 17 en la Agenda 2030 es un reconocimiento de facto de la importancia de los factores mundiales en la aplicación de los ODS a nivel nacional. Se supone que la prometida «alianza mundial» debe mejorar las desventajas que experimentan las economías más débiles del Sur Global mediante el apoyo en áreas como el acceso al financiamiento concesional, los mercados de productos y la tecnología. En el marco del ODS 17 también se han expresado intenciones de inculcar la «coherencia» en las políticas mundiales y la conducta institucional con el fin de ofrecer condiciones equitativas a los países en desarrollo. El incremento de la eficiencia derivado de un mejor funcionamiento de los mercados e instituciones mundiales podría incrementar la base de recursos de los países de bajos ingresos y de ingresos medios.

Curiosamente, este desafío en la implementación de los ODS ha seguido siendo una de las dimensiones subestimadas de la ejecución de la Agenda 2030. La importancia de la alianza mundial, así como la respuesta inadecuada que se le ha dado, constituyen un tema que ha recibido atención limitada en los informes nacionales voluntarios presentados por los países en desarrollo. En sucesivos foros políticos de alto nivel (FAN), el papel de la cooperación Sur-Sur y la integración regional en el contexto de la ejecución de los ODS ha permanecido bastante discreto. Cabe afirmar que, a medida que los países de bajos ingresos y los países de ingresos medios sigan avanzando,

se integrarán más en la economía mundial y la influencia de los factores globales será más destacada en sus respectivas economías. De hecho, la gestión de los factores globales surgirá como uno de los retos clave de la implementación de los ODS en estos países.

Guiados por las perspectivas antes mencionadas, los estudios por países de la SVSS contribuyen en forma crucial a mejorar nuestra comprensión de las implicancias de las cuestiones sistémicas globales en la realización eficiente de los ODS. En los estudios por países se sostiene que los factores mundiales podrían tener repercusiones tanto positivas como negativas en la implementación nacional. Para investigar los factores mundiales, los estudios adoptaron metodologías cuantitativas y cualitativas, utilizando datos secundarios y primarios. Estas metodologías abarcaron desde entrevistas a personas clave hasta análisis de marco de bucles causales, evolución de diseño y mecanismos de transmisión. En los estudios se examinó la naturaleza de las interfaces mundiales respecto de los esfuerzos nacionales de implementación de los ODS en esferas como el flujo de financiamientos concesionales, el acceso a la tecnología y la innovación, el gasto en investigación y desarrollo, y la paz y seguridad. Los desafíos que plantea la inminente cuarta revolución industrial (4IR) —un arma de doble filo— se muestran como un tema de gran preocupación.

El estudio de Nigeria revela que diversos factores externos, que van desde la limitada ayuda exterior hasta la proliferación transfronteriza de armas, están afectando a la educación. Más de la mitad de las escuelas del noreste de Nigeria están cerradas debido a la violencia infligida por Boko Haram, que se traduce como «la educación occidental es un pecado». Las guerras y los conflictos regionales han dejado a Nigeria y otros países similares con un gran número de niños sin escolarizar, lo que pone en grave peligro el logro del ODS 4.

El estudio de Sri Lanka revela que el hecho de que la automatización se esté profundizando y se hayan adoptado nuevas tecnologías a nivel mundial está generando importantes cambios estructurales en el panorama laboral del país. La fuerza de trabajo femenina de la industria textil no puede mejorar sus competencias para aprovechar el potencial de crecimiento de la productividad y de los ingresos que conlleva el desarrollo de la 4IR. Las mujeres trabajadoras están siendo relegadas a empleos mal pagados, a menudo informales. Esto implica que el objetivo de generar trabajo decente (ODS 8) está siendo comprometido por las nuevas tecnologías.

De hecho, varios estudios por países muestran cómo las circunstancias mundiales están afectando la adquisición de competencias y capacidades frente a la transformación tecnológica que se está produciendo. Las grandes disparidades en el acceso a las TIC en función de la región, la ruralidad y el nivel socioeconómico han determinado que, en el Perú, el impulso mundial de las TIC en la educación pase de ser una ventaja a convertirse en un problema. Al no poder realizar la transición a industrias de alta calificación y productividad, el Perú está atrapado en una trampa de ingresos medios de crecimiento insostenible. Al mismo tiempo, el estudio de caso de la India indica que, aunque un número abrumador de mujeres utilizan los recursos de Internet, lo hacen principalmente para acceder a las redes sociales, mientras que solo una parte marginal los utiliza para la banca electrónica o la contabilidad. Esto alude a la falta de inclusión



**Los datos provenientes de Ghana muestran que las corrientes de ayuda extranjera a la escolarización han sido valiosas para incrementar el acceso, pero existe una brecha en su contribución al mejoramiento de la calidad educativa.**



financiera formal y tecnológica de las mujeres, lo que podría repercutir en su empoderamiento económico y reducir el tiempo que le dedican al trabajo no remunerado o a los quehaceres domésticos.

Los datos provenientes de Ghana muestran que las corrientes de ayuda extranjera a la escolarización han sido valiosas para incrementar el acceso, pero existe una brecha en su contribución al mejoramiento de la calidad educativa. El escaso apoyo a la I+D por parte de los socios para el desarrollo está impidiendo el acceso a las tecnologías energéticas eficientes. Por otro lado, los cambios tecnológicos y la emigración descontrolada o «fuga de cerebros» —con una migración neta negativa— están influyendo en el estado de la educación en Bolivia. Una parte considerable de la población boliviana está constituida por emigrantes que residen en el extranjero, entre los cuales hay muchos profesionales altamente calificados. El funcionamiento perverso del mercado de trabajo mundial está agotando las capacidades nacionales, tan necesarias para que los países del Sur puedan alcanzar con éxito los ODS.

Los estudios por países también sugieren que la cooperación regional y las alianzas mundiales pueden reducir las desigualdades en el acceso a la energía doméstica cuando se financian adecuadamente y se aplican de manera equitativa. Sin embargo, la energía sostenible sigue siendo una cuestión polémica para muchos países que dependen, en gran medida, de los combustibles fósiles. La dinámica geopolítica y los intereses económicos pueden repercutir en la capacidad de los países para proporcionar energía asequible y no contaminante.

La evidencia generada por los estudios de la SVSS pone de manifiesto dos mensajes importantes. En primer lugar, el Sur Global debe ser consciente de las contribuciones definitorias para lograr los ODS que podría aportar una interfaz ventajosa con los factores globales. Por consiguiente, estos países deberán incorporar eficazmente la dinámica mundial en sus estrategias nacionales de aplicación de los ODS. En segundo lugar, el Sur Global, al tiempo que considera una interconexión internacional positiva de sus economías, está dando mayor importancia al acceso a la tecnología, la adquisición de competencias de primer orden y una mayor inversión en I+D. Esto contrasta con las aspiraciones tradicionales a más ayuda extranjera, mercados de exportación e inversión extranjera directa.

## En resumen

A medida que los países del Sur Global avancen en la actualización de los multidimensionales ODS —con sus numerosas capas—, se encontrarán con desafíos distintos de los ya abordados durante los primeros años de la Agenda 2030. Entre los «desafíos de segunda generación» para alcanzar los ODS, destacan tres preocupaciones: i) identificar quiénes se han quedado atrás en el proceso de desarrollo —y quiénes han sido empujados—; ii) comprender las sinergias y concesiones que implica el logro simultáneo de objetivos y metas; y iii) apreciar la influencia de las normas, reglamentos y acuerdos institucionales mundiales en los procesos nacionales de aplicación de los ODS. El abordaje de estos tres conjuntos de problemas de implementación está saturado de predicamentos conceptuales,

operacionales, de medición y de datos. Las experiencias de los países sugieren que la mayoría ya ha asumido el primer reto, mientras que la conciencia y la capacidad en torno al segundo y tercer retos son bastante limitadas.

La naturaleza compleja y exhaustiva de los ODS exige un enfoque común, pero diferenciado, entre los distintos países. Esta idea fue expuesta de manera convincente por la composición variable de los grupos «que han quedado atrás». Como era de esperarse, el género constituye un importante factor discriminatorio —que perjudica a la mujer— en casi todos los países, pero los factores de localización espacial —que van más allá de la división rural-urbano— y la calidad de la educación surgieron, casi con la misma fuerza, al definir la condición marginal de quienes han quedado atrás. No menos notables fueron los factores que provocan vulnerabilidades de segundo orden y superpuestas; por ejemplo, temas de identidad y normas sociales. El proceso de desarrollo de los países ha sido paralelo al perfil cambiante de los grupos que han quedado atrás. Sin embargo, existe poca evidencia de que el hecho de identificar a quiénes se han quedado atrás haya dado lugar a cambios en las prioridades de asignación de los presupuestos de los Gobiernos.

Los Gobiernos de los países en desarrollo están reconociendo gradualmente la importancia de comprender las interrelaciones entre los ODS. Sin embargo, entre los encargados de la formulación de políticas existe la creencia generalizada de que estas interrelaciones son casi siempre sinérgicas, y hay un escaso reconocimiento de las concesiones correspondientes. No obstante, a medida que los países vayan trazando su camino óptimo para lograr el máximo impacto en el menor tiempo posible —guiados por los ODS que han decidido priorizar a nivel nacional—, las deliberaciones relativas a las sinergias y las concesiones entre los Objetivos cobrarán fuerza. Sin embargo, la localización de sinergias y concesiones en el nivel de las Metas seguirá siendo analítica y empíricamente problemática. Al mismo tiempo, la persistencia de guerras territoriales entre diferentes entidades administrativas en el nivel de país impedirá la realización de sinergias y la minimización de concesiones entre un conjunto selecto de ODS.

Las dimensiones internacionales de la ejecución de los ODS en el nivel nacional todavía no han recibido la atención política necesaria en los países del Sur. El análisis sistemático de los canales de transmisión del impacto de los mercados e instituciones mundiales en las circunstancias nacionales está, en gran medida, ausente. La cooperación regional solo se ha incorporado explícitamente en unos pocos casos —más en África, menos en Asia— en las estrategias de los países dirigidas al logro de los ODS. Los países del Sur Global todavía no han mostrado un entusiasmo crítico en lo que respecta a la demanda de coherencia entre políticas mundiales. Por otra parte, los estudios por países revelan que los pedidos de modos tradicionales de alianza mundial —por ejemplo, corrientes de financiamiento concesional y acceso a los mercados de exportación— están dando paso a demandas de acceso a conocimientos y técnicas de vanguardia —en particular, en la esfera de las TIC—. Sin embargo, la benigna indiferencia de los socios internacionales para el desarrollo con respecto a los objetivos específicos del ODS 17, en el contexto de su entusiasmo general por la Agenda 2030, es bastante sorprendente.

Por último, los tres temas aquí destacados deben considerarse discretamente en los contextos específicos de cada país, pero también deben ser asumidos como una tarea que es preciso explorar a través de su causalidad circular. Por ejemplo, los países tendrían que establecer la forma en que las cuestiones sistémicas globales faciliten la generación de sinergias y la reducción de concesiones entre los ODS, con miras a lograr el máximo impacto positivo en el bienestar de quienes han quedado atrás. En el futuro, este tema puede muy bien constituirse en una agenda de investigación sustancial.

## Referencias

- Alcázar, L., Bullard, M. & Balarin, M. (2020). *Poor education and precarious jobs in Peru: Understanding who is left behind and why* (Occasional Paper Series N.º 64). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/poor-education-and-precarious-jobs-in-peru-understanding-who-is-left-behind-and-why/>
- Andersen, L. E., Medinaceli, A., Maldonado, C. & Hernani-Limarino, W. (2020). *A country at risk of being left behind: Bolivia's quest for quality education* (Occasional Paper Series N.º 63). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/a-country-at-risk-of-being-left-behind-bolivias-quest-for-quality-education/>
- Adeniran, A., Onyekwena, C., Onubedo, G., Ishaku, J. & Ekeruche, A. (2020). *Is Nigeria on track to achieving quality education for all? Drivers and implications* (Occasional Paper Series N.º 60). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/is-nigeria-on-track-to-achieving-quality-education-for-all-drivers-and-implications/>
- Crentsil, A., Fenny, A., Ackah, C., Asuman, D. & Otieku, E. (2020). *Ensuring access to affordable, sustainable and clean household energy for all in Ghana* (Occasional Paper Series N.º 62). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/ensuring-access-to-affordable-sustainable-and-clean-household-energy-for-all-in-ghana/>
- Fernando, K., Arambepola, C., Niles, N. & Ranawana, A. (2020). *The opportunities and risks for achieving sustainable labour in a global value chain: A case study from Sri Lanka's apparel sector* (Occasional Paper Series N.º 65). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/the-opportunities-and-risks-for-achieving-sustainable-labour-in-a-global-value-chain-a-case-study-form-sri-lankas-apparel-sector/>
- Nair, M., Shah, K. & Sivaraman, A. (2020). *Will women be a part of India's future workforce? A quest for inclusive and sustainable growth in India* (Occasional Paper Series N.º 61). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/will-women-be-a-part-of-indias-future-workforce-a-quest-for-inclusive-and-sustainable-growth-in-india/>
- Southern Voice (2017). *Southern Voice on the State of SDGs (SV55): An Approach Paper*. Dhaka: Southern Voice. Publicación inédita.

# 4

## No dejar a nadie atrás: una síntesis de distintos países

Ibrahima Hathie





# Introducción

El concepto de «Que nadie se quede atrás» (*Leave no one behind* [LNOB]) está en el centro de la Agenda para el Desarrollo Sostenible de 2030. El párrafo 4 de la Declaración de los Líderes Mundiales, adoptada en septiembre de 2015, establece lo siguiente:

Al embarcarnos en este gran viaje colectivo, nos comprometemos a que nadie se quede atrás. Reconociendo que la dignidad de la persona humana es fundamental, deseamos que los Objetivos y Metas se cumplan para todas las naciones y pueblos y para todos los segmentos de la sociedad. Y nos esforzaremos por llegar primero a quienes han quedado más atrás (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

El concepto de LNOB abarca a individuos, grupos y países. Subraya que nadie debe quedarse rezagado y destaca la necesidad de lograr un desarrollo sostenible para todas las naciones, pueblos y segmentos de la sociedad. Más importante aún, la resolución insiste en que se debe priorizar a los más desfavorecidos.

El compromiso de los Estados miembros de las Naciones Unidas de que nadie se quede atrás implica que ellos adopten medidas explícitas con los siguientes objetivos: i) poner fin a la pobreza extrema en todas sus formas y permitir que quienes se quedaron atrás alcancen a los que han progresado; ii) reducir las desigualdades y vulnerabilidades que socavan la capacidad de una persona para escapar de la pobreza; y iii) poner fin a la discriminación basada en el grupo de origen, que conduce a resultados desiguales para la población marginada (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2018; Stuart & Samman, 2017).

Por lo tanto, que nadie se quede atrás significa ir más allá de los promedios generales y asegurar que todos los grupos de población alcancen el progreso en una escala desagregada (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2018). Dado que las personas no suelen contar con las mismas capacidades para aprovechar las oportunidades, la igualdad en términos de acceso y oportunidades no conduce necesariamente a la igualdad en el resultado alcanzado (Sen, 1999). Las personas en mejor situación económica generalmente poseen bienes, cuentan con una buena educación y tienen acceso a capital social (Van Kesteren et al., 2019). La reducción de las desigualdades implica un avance irreversible hacia la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados para todos (Fukuda-Parr & Hegstad, 2018).

El concepto de LNOB está intrínsecamente ligado a la exclusión social. Según De Haan (1999), la exclusión social tiene dos características principales. Por un lado, es un concepto multidimensional, en el sentido de que las personas pueden ser excluidas en muchas áreas de la vida, como la educación, la vivienda, el empleo y la ciudadanía. Por otro lado, la exclusión social implica un enfoque en las relaciones sociales, los procesos y las instituciones que causan las privaciones. Por ejemplo, un grupo de personas puede ser excluido debido a su identidad o por los propietarios de tierras que prohíben el acceso a la tierra o al hábitat, las élites políticas pueden excluir a otros grupos sobre la base



**La pobreza, la desigualdad y la exclusión están estrechamente vinculadas al LNOB y son multidimensionales.**

de derechos legales, y los mercados laborales pueden impedir que determinadas categorías de personas accedan al empleo.

Al evaluar los procesos de exclusión, varios autores (Addison et al., 2008; Khan et al., 2015; Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible [GNUM], 2019) han señalado cinco dimensiones de la exclusión: i) la discriminación social, ii) la desventaja espacial, iii) la situación socioeconómica, iv) la ciudadanía limitada y v) la inseguridad y los *shocks*.

El concepto de interseccionalidad nos ayuda a entender las múltiples desventajas que colocan detrás a varios grupos y a veces los invisibilizan. Este es el caso, por ejemplo, de un grupo que habita en una zona remota, pertenece al nivel socioeconómico más bajo —pobres en ingresos— y forma parte de una minoría condenada al ostracismo (Khan et al., 2015; PNUD, 2018).

La pobreza, la desigualdad y la exclusión están estrechamente vinculadas al LNOB y son multidimensionales. De hecho, la mayoría de las personas que están socialmente excluidas son pobres (Hickey & Du Toit, 2007). Asimismo, también existen muchas conexiones entre las desigualdades de grupo —o desigualdades horizontales— y la exclusión social (Khan et al., 2015; Stewart, 2004). Las desigualdades horizontales surgen entre grupos definidos culturalmente y se exacerban cuando se produce una superposición de identidades culturales con desigualdades en lo político, económico y social (Stewart, 2004). En cambio, la desigualdad vertical se refiere a la desigualdad entre individuos u hogares.

Aunque está planteado un extenso debate sobre las implicaciones del LNOB, sabemos poco sobre cómo se manifiesta la exclusión en el nivel de país. Por lo tanto, el principal objetivo de este análisis es contribuir a cerrar esta brecha. Trataremos de responder a dos preguntas clave de la investigación: i) ¿Cómo se manifiesta la exclusión en un país determinado? ii) ¿Qué significa quedarse atrás?

En este capítulo sobre el LNOB también se examinarán las conexiones e interrelaciones entre tres Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ODS 4, educación de calidad; ODS 7, energía asequible y no contaminante; y ODS 8, trabajo decente y crecimiento económico. Por ejemplo, las conexiones entre la educación, el empleo y la energía no contaminante pueden contribuir a identificar a los grupos que se han quedado atrás, los cuales a menudo son ignorados. Visibilizar a quienes se han quedado atrás en el nivel de país, así como las formas en que son excluidos, nos ayudará a comprender mejor las causas fundamentales del LNOB y a diseñar políticas que afronten este problema. Para ilustrar los desafíos, el capítulo hará referencia a los seis estudios de caso por país —Bolivia y el Perú en América Latina, Ghana y Nigeria en el África, la India y Sri Lanka en Asia— que forman parte de la iniciativa de Southern Voice *El estado de los ODS*.

Este capítulo está dividido en cinco secciones, contando esta introducción. La segunda sección presenta el marco conceptual, en el que se expone la forma en que los conceptos de extrema pobreza, desigualdad y exclusión se interrelacionan para generar condiciones desfavorables duraderas, en las que quedan atrapados determinados

grupos de personas. Se propone una taxonomía que sirve de herramienta para comparar y contrastar los diferentes enfoques del LNOB. En la tercera sección se muestran estudios de caso por país para explorar la forma en que se experimenta el LNOB en diferentes entornos y contextos. En la cuarta sección se analiza el conjunto de políticas propuestas en respuesta a cada estudio de país y se determina si esas respuestas son similares en circunstancias diferentes. Finalmente, la última sección está dedicada a las conclusiones.

## Marco conceptual

### Conceptualización

Como se ha señalado en la introducción, la desigualdad horizontal y la exclusión social son dos conceptos estrechamente relacionados. Khan et al. (2015) señalan que ambos conceptos son multidimensionales, y abarcan formas de exclusión social, económica y política. Cuando las desigualdades horizontales son graves, conducen a la exclusión social.

Se habla de desigualdades horizontales cuando grupos con características similares experimentan desventajas o privilegios relacionados con su pertenencia a categorías como género, raza, etnia, religión, edad o discapacidad. Por lo tanto, se entiende por desigualdades horizontales aquellas que afectan a grupos con un nivel de desarrollo diferente, que no se justifica desde el punto de vista económico (Klasen & Fleurbaey, 2018).

A diferencia de estas desigualdades basadas en el grupo, la desigualdad vertical (desigualdad extrema) se refiere a aquella que se presenta entre individuos u hogares. En este caso, la atención se centra en las personas ubicadas en el extremo inferior de la distribución de un indicador clave de bienestar, como los ingresos, la educación o la salud. Resalta la concentración de poder y riqueza entre las élites (Fukuda-Parr, 2019).

Ramos Pinto (2014) sostiene que las desigualdades horizontales y verticales no son dimensiones separadas, pues hay interrelaciones entre las categorías sociales (horizontal) y la desigualdad de recursos (vertical). De hecho, los sistemas sociales utilizan categorías como el género, la etnia, la raza o la religión para asignar a las personas y los hogares funciones y posiciones que les permiten contar con recursos y ventajas clave. El acceso a esos recursos puede desempeñar un papel fundamental en la configuración de instituciones y políticas que refuercen los beneficios para el individuo. En consecuencia, Ramos Pinto sugiere que, para lograr el éxito de la Agenda 2030, se centre la atención en las desigualdades, tanto horizontales como verticales.

Doyle y Stiglitz (2014) instan a que se eliminen las desigualdades extremas (verticales), ya que obstaculizan el crecimiento económico y socavan la estabilidad social. Dado que los muy ricos tienden a gastar un porcentaje menor de sus ingresos en comparación con los pobres, las grandes desigualdades de ingresos y bienes —mayor concentración— generan una menor demanda agregada, que causa un crecimiento económico más lento. Del mismo modo, esta concentración de poder —o monopolio— genera mayores ineficiencias relacionadas



con la captación de rentas. Doyle y Stiglitz (2014) llaman la atención sobre la importancia de la desigualdad de oportunidades, que es tanto la causa como la consecuencia de la desigualdad en los resultados. Esto da lugar a una ineficiencia económica, porque muchos individuos no logran desarrollar todo su potencial debido a la prevalencia de las desigualdades de oportunidades. Una manifestación de esto es la falta de movilidad socioeconómica, que condena a las personas nacidas en situación precaria a permanecer en la base de la pirámide social durante toda su vida.

También cabe señalar el vínculo entre la discriminación y la exclusión social. La discriminación da lugar a que una o más personas reciban un trato desfavorable en función de categorías sociales como el género, la raza, el origen étnico, la religión, la discapacidad, la clase social o la edad. Puede adoptar la forma directa o indirecta. La discriminación directa se produce, por ejemplo, cuando a una persona se le niega el acceso a un servicio de educación o salud por consideraciones relacionadas con su identidad. La forma indirecta es más perniciosa, y es fruto de normas —formales o informales— que afectan a las categorías sociales sin atacarlas abiertamente (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2017). En el Informe de las Naciones Unidas sobre la situación social en el mundo 2016 se subrayó acertadamente que las normas y los comportamientos discriminatorios están muy extendidos y constituyen un motor fundamental de la exclusión social (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2016). La discriminación tiene un enorme impacto en la inclusión social, ya que afecta a las personas en varios niveles: en sus oportunidades, su bienestar y su sentido de agencia (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [DAES], 2018).

Esta rápida mirada a los principales conceptos en torno al LNOB muestra lo interconectadas que están las diferentes dimensiones —en particular cómo la discriminación social influye en la exclusión social— y las estrechas similitudes entre las desigualdades horizontales y la exclusión social. También muestra que las desigualdades verticales no han sido consideradas en profundidad en la conceptualización de LNOB, lo cual ha dado lugar a críticas (Fukuda-Parr, 2019).

Como ya se ha mencionado, varios autores proponen cinco dimensiones principales de la exclusión, que pueden utilizarse para identificar a los que se han quedado atrás (Addison et al., 2008; Khan et al., 2015; Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico [CESPAP], 2017; GNUM, 2019). Existe un amplio consenso acerca de las dimensiones sociales, espaciales, económicas y políticas. Sin embargo, como se observa en la tabla 4.1, hay algunas diferencias notables.

Tabla 4.1. Dimensiones de la exclusión según autores seleccionados

	Variables	Addison et al., 2008	Khan et al., 2015	CESPAP, 2017	GNUD, 2019	Altaf, 2019
Dimensiones de la exclusión	Social	Discriminación social	Estatus social o identidad	Discriminación, marginalización	Discriminación	Relacional
	Espacial	Desventajas espaciales	Factores espaciales	Desventaja geográfica	Geografía	
	Económica	Oportunidades de empleo limitadas	Condición económica	Condición socioeconómica	Condición socioeconómica	Material
	Política	Ciudadanía limitada	Derechos y ciudadanía		Gobernanza	
	Inseguridad y shocks	Trampas de inseguridad			Vulnerabilidad ante los shocks	
	Migración		Migración			
	Población oculta			Población oculta		
	Difícil de contactar			Difícil de contactar		
	Cognitiva					Cognitiva

Fuentes: Addison et al. (2008), Khan et al. (2015), CESPAP (2017), PNUD (2018); GNUD (2019) y Altaf (2019).  
Elaboración propia.

La obra de Addison et al. (2008) es particularmente pertinente en el marco de los ODS, ya que se ocupa de cuestiones relacionadas con la pobreza crónica, en la que identifica las siguientes características:

- **Discriminación social:** Las personas crónicamente pobres suelen establecer relaciones sociales que pueden atraparlas en vínculos de explotación, o impedirles el acceso a bienes y servicios públicos y privados. Varios factores —como los sistemas de clase y casta, el género, la identidad religiosa y étnica, y la edad— pueden ser la fuente de estas relaciones desequilibradas.
- **Desventaja espacial:** El hecho de residir en lugares remotos, la exclusión política y la débil integración económica son factores que contribuyen a la creación de trampas de pobreza, espacialmente al interior de los países. Incluso dentro de las ciudades, algunas zonas pueden enfrentarse a graves desventajas que incluyen servicios públicos deficientes o inexistentes, condiciones de vida precarias y altos niveles de violencia.
- **Oportunidades de empleo limitadas:** Cuando el crecimiento económico es limitado o se concentra en enclaves, las oportunidades de empleo son muy escasas y dan lugar a la explotación de los más pobres. Al vivir en condiciones precarias, los más vulnerables sobreviven sin la posibilidad de acumular bienes o invertir en la educación de sus hijos e hijas.
- **Ciudadanía limitada:** En general, los pobres crónicos no tienen una voz política significativa ni una representación política efectiva. Viven en sociedades que les niegan sus derechos más básicos.

- Inseguridad: Las personas que sufren pobreza crónica también viven en situación precaria. A menudo, tienen que recurrir a estrategias de supervivencia para hacer frente a los riesgos, lo que menoscaba su capacidad de realizar inversiones a largo plazo —como la compra de bienes— que podrían aliviar su pobreza.

De manera similar, Khan et al. (2015) afirman que la exclusión social es multidimensional y contextual. Ellos identifican las dimensiones social, espacial, económica, política y de migración como espacios de exclusión.

- La exclusión social se refiere a la discriminación basada en la condición social o la identidad racial. Estos procesos discriminatorios suelen estar profundamente arraigados en las instituciones informales, aunque también pueden provenir de políticas establecidas por instituciones formales.
- La exclusión espacial se refiere a las disparidades entre las zonas favorecidas y las desfavorecidas, incluidas las rurales y urbanas. A menudo, los espacios físicamente deprimidos están ocupados por grupos cultural y económicamente marginados.
- La exclusión económica se refiere a las relaciones de poder, a políticas gubernamentales selectivas o al *lobbying* de grupos, acciones que pueden generar una distribución desigual de los recursos y la acumulación de riqueza. La exclusión económica también se refiere a la incapacidad de acceder a los mercados de trabajo, crédito o seguros.
- La exclusión política se refiere a la denegación de los derechos de ciudadanía. En tales circunstancias, se niega a grupos específicos de la sociedad el acceso a recursos, instituciones o procesos de toma de decisiones.
- La exclusión también puede producirse con la migración, cuando los migrantes del campo a la ciudad no pueden beneficiarse de los mismos derechos políticos, sociales y económicos que sus pares urbanos, lo que los condena a realizar trabajos mal remunerados y a vivir en barrios marginales (Khan et al., 2015).

La reciente guía elaborada por el GNUM (2019) se centra en cinco factores del LNOB que pueden mostrar quién se ha quedado atrás, en qué grado y por qué. Estos factores son los siguientes: i) la discriminación basada en la identidad asumida o atribuida, o el estatus; ii) la geografía, es decir, el aislamiento o la exclusión de grupos debido a su lugar de residencia, con factores agravantes como la degradación ambiental, y las limitaciones de transporte o de tecnología; iii) la condición socioeconómica, especialmente la pobreza multidimensional y las desigualdades; iv) la gobernanza, es decir, las leyes, políticas e instituciones que impiden la participación en la toma de decisiones; y v) la vulnerabilidad frente a *shocks* como los desastres naturales, los conflictos sociales y las crisis económicas. El marco del GNUM coincide con los de Addison et al. (2008) y Khan et al. (2015) en cuanto a las dimensiones sociales, espaciales, económicas y políticas para caracterizar a quienes se han quedado atrás.

La CESPAP (2017) propone cinco criterios para identificar a subgrupos meta entre la población que probablemente se quede atrás. El primer criterio se refiere a los subgrupos «difíciles de contactar» por varias

razones: pertenecer a una minoría, su ocupación, alguna enfermedad. La «población oculta» representa el segundo criterio e incluye a subgrupos cuyo reconocimiento público puede plantear amenazas críticas para sus miembros, como, por ejemplo, las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero (LGBT), las portadoras del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y las que tienen sida. El tercer criterio lo constituyen quienes están «excluidos, marginados o discriminados» (CESPAP, 2017); estos subgrupos —constituidos sobre la base de la edad, el género, el hecho de conformar una minoría religiosa o una etnia— son a menudo conocidos, pero en su mayoría ignorados. Por último, los criterios cuarto y quinto consisten, respectivamente, en subgrupos vulnerables debido a sus condiciones socioeconómicas o a que residen en lugares geográficamente desfavorecidos por razones de clima, lejanía o infraestructura deficiente.

El marco analítico de la CESPAP presenta varias similitudes con los de autores ya mencionados, en particular en el uso de tres dimensiones de la exclusión: la discriminación social, la discriminación por razones geográficas y la discriminación por condición socioeconómica. Sin embargo, este marco introduce dos dimensiones que están ausentes en las proposiciones anteriores: las categorías *difícil de contactar* y *población oculta*.

Altaf (2019) distingue entre los pobres y los extremadamente pobres. Insiste en la necesidad de conceptualizar mejor a este último grupo e identificar las causas que empujan a las personas a la pobreza extrema. Aunque reconoce las dimensiones de la exclusión de Addison et al. (2008), introduce una nueva categorización del bienestar con tres dimensiones: material, relacional y cognitiva. La dimensión material atraviesa transversalmente todos los aspectos económicos de la exclusión: la ocupación, el empleo y los ingresos; el acceso a la vivienda, a la tierra y al ganado; y el acceso a los servicios sociales básicos: educación, salud, agua y saneamiento. La dimensión relacional explica de qué manera las personas extremadamente pobres presentan un limitado acceso a las redes sociales esenciales —es decir, carecen de capital social— incluidas la familia, la comunidad y otras instituciones formales e informales. Por último, la dimensión cognitiva se centra en la autoexclusión. El autor muestra que las personas extremadamente pobres tienden a autoexcluirse de varios procesos. La imagen que tienen acerca de sí mismas, de su autonomía y su agencia, o sus sentimientos respecto a su capacidad de cambiar o influir en una situación existente, pueden ser factores decisivos para que se autoinhiban de actuar. El haber incorporado esta dimensión constituye el principal aporte de Altaf (2019) a los ya bien documentados aspectos de la exclusión.

La mayoría de los autores que analizan el concepto del LNOB (Addison et al., 2008; Khan et al., 2015; GNUM, 2019) llegan a un consenso respecto a sus cinco dimensiones principales. Ciertamente, vale la pena añadir la dimensión cognitiva.

Sin embargo, en lugar de crear una sexta categoría, podemos integrar el concepto de autoexclusión en el contexto más abierto de la dimensión de discriminación, ampliándolo a los factores que llevan a las personas a autoexcluirse. Esto implica el uso de métodos de investigación que permitan comprender mejor la dimensión cognitiva. Asimismo, la dimensión de la migración —propuesta por Khan et al. (2015)— forma



**Las personas o grupos que sufren desventajas —combinadas o superpuestas— presentan mayores probabilidades de quedarse más atrás.**

parte integral de la dimensión de la discriminación social. Por lo tanto, en nuestro análisis nos apoyaremos en las cinco dimensiones siguientes: i) la discriminación social, ii) las desventajas espaciales, iii) la condición socioeconómica, iv) la gobernanza, y v) los *shocks* y la fragilidad (tabla 4.2).

Tabla 4.2. Dimensión de la exclusión seleccionada para el marco analítico

Dimensiones de la exclusión	Definición
1. Discriminación social	Exclusión basada en la identidad: género, etnia, edad, clase, discapacidad, orientación sexual, religión, nacionalidad, indigeneidad, estatus migratorio.
2. Desventaja espacial	Exclusión debida a la ubicación: lejanía, trampas de pobreza dentro del país, disparidades entre zonas rurales y urbanas, zonas geográficamente desfavorecidas, espacios físicamente deprimidos.
3. Condición socioeconómica	Desventajas en cuanto a ingresos, esperanza de vida y logros académicos; oportunidades de empleo limitadas; trabajadores excluidos —total o parcialmente— de tres mercados básicos: laboral, de crédito y de seguros.
4. Gobernanza	Exclusión debida a leyes, políticas e instituciones ineficaces, injustas, que no rinden cuentas o no responden a las necesidades; falta de voz y participación —incluye sistemas de gobierno informales y tradicionales—; ciudadanía limitada.
5. <i>Shocks</i> y fragilidad	Vulnerabilidad frente a los reveses causados por el cambio climático, los riesgos naturales, la violencia, los conflictos, los desplazamientos, las emergencias sanitarias, la recesión económica, el alza de los precios u otro tipo de <i>shocks</i> .

Fuentes: Addison et al. (2008), Khan et al. (2015), CESPAP (2017), PNUD (2018), GNUM (2019) y Altaf (2019).  
Elaboración propia.

En general, la gravedad de las condiciones en las que se desarrollaron los grupos desfavorecidos depende, en gran medida, de la interseccionalidad. La hipótesis subyacente es que las personas o grupos que sufren desventajas —combinadas o superpuestas— presentan mayores probabilidades de quedarse más atrás. Además, también debemos considerar a las personas que sufren dificultades o discriminación extremas, en una o varias áreas. Una evaluación contextualizada es clave para identificar a quienes se están quedando atrás y proponer respuestas mediante políticas eficaces. En la subsección de metodología se ofrece un panorama general de la forma en que aplicamos lo mencionado utilizando estudios de caso por países.

## Enfoque metodológico

Hasta este punto, hemos revisado la literatura más reciente sobre el LNOB, y documentado los factores clave que pueden contribuir a identificar quién se ha quedado atrás y por qué. Las cinco dimensiones de la exclusión servirán de marco para analizar el concepto de LNOB y volver operativo el concepto de interseccionalidad en diferentes contextos. En la tabla 4.3 se presenta un resumen del enfoque.

La estrategia de identificación del LNOB buscará responder a dos preguntas clave: i) ¿cómo se manifiesta la exclusión en un país determinado? y ii) ¿qué significa quedarse atrás? Esta estrategia constará de tres partes principales:

- En la primera, se realizará un análisis por dimensiones de exclusión para caracterizar los puntos comunes entre las condiciones del LNOB de los países.
- Luego se analizará la especificidad del LNOB desde una perspectiva por país y a través de los ODS.
- Por último, desde la interseccionalidad se explorarán las conexiones entre el acceso a la educación, al empleo y a la energía limpia, con el fin de identificar a los grupos que se han quedado atrás, que a menudo son pasados por alto.

Tabla 4.3. Matriz general de estudios de caso por país

Enfoque	Estudios de caso por país					
	Bolivia	Perú	Ghana	Nigeria	India	Sri Lanka
Cobertura	Ha quedado atrás en el sistema educativo actual	Ha quedado atrás en educación de calidad y trabajo decente	Es preciso evaluar el uso de la energía en los hogares e identificar a los que se han quedado más atrás	Factores que impulsan la exclusión en los resultados de educación de calidad	Participación femenina en la fuerza de trabajo	Riesgo de que la mano de obra poco calificada se quede atrás a causa de las condiciones socioeconómicas
Tipo	Cuantitativo	Métodos mixtos	Métodos mixtos	Cuantitativo	Métodos mixtos	Cualitativo
Metodología	Análisis de regresión; simulaciones de funciones de densidad conjunta	Modelo logístico no lineal; metodología participativa de base comunitaria	Análisis sobre la base de un árbol de decisiones; regresión logística	Regresión logística; análisis de mediación	Tarjetas de calificación ciudadana, análisis textual, análisis estadístico y análisis factorial	Historias de vida
Fuentes de datos	Ministerio de Educación y encuestas estandarizadas en hogares bolivianos	Censo de Evaluación de Estudiantes, encuesta de Young Lives y Encuesta Nacional de Hogares	Encuesta sobre el nivel de vida en Ghana, Censo de Vivienda y Población del 2010, políticas energéticas y entrevistas con informantes clave	Encuestas Demográficas y de Salud	Censo de la India y cuestionario para los hogares	Entrevistas en profundidad a trabajadores y profesionales de la industria
Nivel de análisis	Individual	País, individual	País, región, individual	País	País, región, individual	Individual

Fuentes: Adeniran et al. (2020), Nair et al. (2020), Obrumah Crentsil et al. (2020), Andersen et al. (2020), Alcázar et al. (2020), Fernando et al. (2020).  
Elaboración propia.

Esta estrategia de identificación se refleja en la tabla 4.4, en la cual las dimensiones de exclusión (filas) presentan interesantes puntos en común y muestran las dimensiones más destacadas. Asimismo, los ODS-países (columnas) indican la especificidad del país en función de los ODS seleccionados.

El análisis de los estudios de caso por país podría conducir a una mayor comprensión de los factores que impulsan el LNOB, lo que permitiría una mejor formulación de las intervenciones en materia de políticas. Examinaremos el conjunto de políticas presentadas y las

circunstancias que subyacen a su formulación. También compararemos y contrastaremos las diferentes políticas que surgirán en respuesta y, cuando sea pertinente, indicaremos sus similitudes y su singularidad. El análisis de los estudios por país a través del lente del LNOB esclarecerá de qué manera las políticas propuestas están en condiciones de abordar las necesidades de quienes se quedan atrás. Asimismo, pondrá en discusión las implicaciones políticas de los resultados.

**Tabla 4.4. Factores clave que explican el porqué determinados grupos se quedan atrás en los países seleccionados**

Países	Bolivia	Perú	Ghana	Nigeria	India	Sri Lanka	
ODS	4	4, 8	7	4	8	8	
Dimensiones de la exclusión	Discriminación social	Género, etnia, discapacidad, niños y niñas cuyos padres-madres están encarcelados	Género, indigeneidad	Género	Género, discapacidad, nomadismo, sistema de educación Almajiri	Género, normas	Género
	Desventaja espacial	Áreas remotas	Rural-urbano, disparidad regional	Disparidad regional	Rural-urbano, disparidad regional		Residentes-migrantes
	Condición socioeconómica	Ingresos	Nivel socioeconómico, educación	Educación, situación de pobreza			
	Gobernanza					Estructura y agencia	Reglas, regulación, organización colectiva
	Shocks y fragilidad				Desplazados (conflictos)	Seguridad (viajes por razones laborales)	

Fuente: Adeniran et al. (2020), Nair et al. (2020), Obrumah Crentsil et al. (2020); Andersen et al. (2020), Alcázar et al. (2020), Fernando et al. (2020).  
Elaboración propia.

## ¿Quién se queda atrás y por qué?

En esta sección examinaremos las tres dimensiones de la exclusión que se encuentran en los estudios de caso por país: la discriminación social, la desventaja espacial y la condición socioeconómica.

### La discriminación social

El análisis de la discriminación social resalta cuatro variables principales: el género, el origen étnico-indigeneidad, la discapacidad y la movilidad. Las cuestiones de género son determinantes clave del acceso a una educación de calidad y a un empleo decente, y atraviesan transversalmente diferentes configuraciones según las regiones, los países y los niveles de educación y formación.

Las estadísticas muestran que las disparidades de género tienden a reducirse en todo el mundo. En el año 2000, del total de niños, adolescentes y jóvenes no escolarizados, 54% eran mujeres, mientras que a partir del 2016 la brecha desapareció y las mujeres



no escolarizadas de ese grupo etario representan ahora solo el 50% (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018). Estos resultados, sin embargo, ocultan grandes diferencias por región y edad escolar. Las niñas en edad de asistir a la escuela primaria están en desventaja en todas partes, excepto en América Latina y el Caribe, donde son los niños quienes tienen más probabilidades de no asistir a la escuela. Esta región presenta la misma característica para los adolescentes del primer ciclo de secundaria y los jóvenes del segundo ciclo de secundaria. Los resultados de este último grupo de edad escolar se acercan más a la paridad de género (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018).

En el África subsahariana, las niñas de todas las edades tienen más probabilidades de ser excluidas que los niños. En la escuela primaria, el número de niñas que no asisten a la escuela es un 23% mayor que el de los niños (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018). En Asia, donde las niñas también tienen más probabilidades de no asistir a la escuela que los niños, todavía es necesario realizar esfuerzos en el nivel de la enseñanza primaria. Por otra parte, respecto a los adolescentes, la situación es favorable para las niñas en el Asia meridional y en el Asia oriental y sudoriental; solo el Asia central muestra estadísticas favorables para los hombres. En cuanto a la enseñanza secundaria superior, también hay grandes disparidades en favor de las niñas en el Asia oriental y sudoriental.

Sin embargo, si bien se han realizado progresos en la matriculación de niños, niñas y adolescentes, ellos y ellas asisten a la escuela, pero no aprenden. Según el Instituto de Estadística de la UNESCO (2017), 6 de cada 10 niños, niñas y adolescentes del mundo no alcanzan los niveles mínimos de competencia en Lectura y Matemáticas. La situación es aún más dramática en el África subsahariana y en el Asia central y meridional. En el África subsahariana, por ejemplo, se estima que 202 millones de niños, niñas y adolescentes (el 88%) no podrán leer con competencia cuando terminen la enseñanza primaria y el primer ciclo de la secundaria. Asimismo, el 81% de los niños, niñas y adolescentes del Asia central y meridional no están alcanzando los niveles mínimos de competencia en Lectura. La región de Asia oriental y sudoriental presenta resultados de aprendizaje relativamente mejores, con un 31% de niños, niñas y adolescentes que no saben leer competentemente. De modo similar, en América Latina y el Caribe, la tasa de niños, niñas y adolescentes que no saben leer correctamente es del 36%. En esta región, más de la mitad (53%) de los y las adolescentes del primer ciclo de enseñanza secundaria no alcanzan un nivel mínimo de competencia en Lectura, mientras que en la primaria únicamente el 26% de los niños y niñas presentan este problema. En contraste, en América del Norte y Europa, solo 14% de los niños, niñas y adolescentes no alcanzan un nivel mínimo de competencia en el aprendizaje (Lectura y Matemáticas). El reciente *Informe sobre el desarrollo mundial 2018* corrobora estas conclusiones (Banco Mundial [BM], 2018).

Cuando se analiza desde una perspectiva de género, el acceso a una educación de calidad muestra características contrastantes según las regiones del mundo y los países específicos. Por ejemplo, en Nigeria, las mujeres están excluidas de la educación de calidad. En general, únicamente el 19% de las mujeres pueden leer, en comparación con el 32% de los hombres (Adeniran et al., 2020). Una desagregación más detallada muestra que la disparidad de género en la educación



**Aunque las brechas de género se están reduciendo en la educación, estas brechas todavía están generalizadas en el mercado laboral.**



de calidad es más pronunciada en las regiones septentrionales. Además, en el caso de los hombres, en todas las regiones se registra un nivel superior que el promedio nacional (24%), con la excepción del noreste de Nigeria. En cambio, las mujeres presentan resultados inferiores que la media nacional en todas las regiones, excepto en el sur; esto se debe principalmente a que las niñas tienden a concentrarse menos en el aprendizaje que los niños debido a que ellas cumplen obligaciones domésticas, como ir a buscar agua y leña para cocinar (Adeniran et al., 2020).

Por el contrario, en el Perú no existe una brecha negativa entre el rendimiento de los niños y las niñas en edad de asistir a la escuela primaria (las niñas tienen una pequeña ventaja del 1% en Lectura). Lo mismo ocurre con Lectura en el caso de los y las estudiantes de secundaria, pero en Matemáticas, las niñas presentan un 3,8% más de probabilidades de quedarse rezagadas en comparación con los niños (Alcázar et al., 2020).

En Bolivia se está cerrando la brecha de género entre niños y niñas. Con datos del 2007 y el 2017, Andersen et al. (2020) sostienen que se ha producido un cambio dramático en la tasa de participación: la brecha de género entre niños y niñas está desapareciendo. La revolución educativa que se ha implementado también ha generado un fuerte descenso en las tasas de repetición: de 7,3% en el 2011 a 4% en el 2017 para los niños, y de 4,8% a 2,1% para las niñas durante el mismo período. Las niñas también presentan tasas de deserción escolar más bajas en la educación primaria y secundaria cada año desde el 2000, lo que corrobora los resultados generales en América Latina (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018). Solamente en la educación terciaria se observa una pequeña brecha de género a favor de los hombres: el 50,6% de mujeres están estudiando, frente a un 57,0% de hombres (Andersen et al., 2020).

Aunque las brechas de género se están reduciendo en la educación y, como resultado de ello, es menos probable que en muchas instancias las niñas se queden atrás en este campo, estas brechas todavía están generalizadas en el mercado laboral. En varias regiones del mundo, las mujeres siguen ganando menos que los hombres, tienen más probabilidades de estar desempleadas y enfrentan una mayor precariedad de condiciones.

Según Alcázar et al. (2020), en el Perú, ser mujer está fuertemente asociado con el hecho de quedarse atrás en el trabajo decente. Para las mujeres, se incrementa la probabilidad de ser *nini* —ni trabajar ni estudiar ni recibir formación— en un 10,7%, y de trabajar precariamente en un 12,4%. El hecho de ser mujer y tener un hijo pequeño incrementa la probabilidad de que ella sea *nini* en un 27,7% y de que viva en precariedad en un 40,3%, en comparación con los hombres sin hijos. Otra diferencia de género se relaciona con tener un cónyuge o cohabitar con una pareja. Las mujeres presentan un 18,4% más de probabilidades de ser *nini* si cohabitan, mientras que los hombres en una situación similar tienen un 6% menos de probabilidades de ser *nini*. La misma tendencia se observa con respecto al empleo precario. Las mujeres que cohabitan tienen un 10% más de probabilidades de trabajar en condiciones precarias que las mujeres solteras, mientras que los hombres que cohabitan tienen un 3,1% menos de probabilidades de

tener un empleo precario que los hombres solteros. Estas cifras indican la fuerte presencia de los roles de género en los hogares peruanos. Las mujeres no tienen más remedio que quedarse en el hogar y cumplir con las tareas domésticas, o acceder a trabajos inadecuados en el mercado laboral (Alcázar et al., 2020).

En la India, la discriminación por motivos de género se observa tanto en el hogar como en el lugar de trabajo. En ambos espacios, las prácticas y normas informales desempeñan un papel crucial en la perpetuación de estas actitudes. Por ejemplo, la decisión de las mujeres de participar o no en el mundo laboral se explica por barreras en la educación relacionadas con la vida marital y la maternidad (Nair et al., 2020).

El caso del sector textil en Sri Lanka ilustra cómo, en un contexto específico, el género puede conducir a la exclusión (Fernando et al., 2020). Las mujeres rurales que residen cerca de las zonas francas industriales (ZFI) logran organizarse colectivamente, incluso para los turnos de la noche. Gracias a su capacidad para adaptarse al trabajo basado en turnos de las grandes industrias, ellas encuentran el tiempo para ocuparse de las tareas domésticas; así, estas trabajadoras rurales están en una posición mucho mejor que la de las mujeres migrantes.

En el ecosistema laboral, hay una clara diferencia entre las grandes compañías y las pequeñas y medianas empresas. Se sabe que las primeras ofrecen condiciones de trabajo más decentes, más beneficios no monetarios y una mayor seguridad laboral. En cambio, los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas están más expuestos a despidos frecuentes y con poca antelación, lo cual se debe a diversas razones, entre ellas el automatismo. Esto también explica por qué las mujeres tienden a abandonar estas pequeñas y medianas empresas para emigrar a las ZFI, donde operan las grandes compañías.

Estas grandes compañías suelen implementar programas de empoderamiento de la mujer con actividades específicas de capacitación; por ejemplo, costura, idiomas o informática.

Sin embargo, a estas empresas les falta ofrecer a las mujeres elementos esenciales para que ellas prosperen, a saber, la posibilidad de cuidarse durante el embarazo y de contar con facilidades para la crianza de sus hijos e hijas. La falta de instalaciones para bebés y niños y niñas de la primera infancia es, en general, un obstáculo para el progreso de la mujer. Al margen de estas compañías, la carencia de instituciones formales de seguridad social que puedan hacerse cargo de estas necesidades significa que las mujeres casadas corren a menudo el riesgo de quedarse atrás (Fernando et al., 2020).

Aunque la cuestión del género está muy presente en la dimensión de discriminación social, también son importantes otros factores, como el origen étnico y la indigeneidad. En América Latina, la indigeneidad sigue siendo un factor discriminatorio en la educación, especialmente después de la escuela primaria. En el Perú, los estudiantes indígenas en edad de asistir a primaria no se quedan atrás. En cambio, cuando llegan a la edad de estudiar secundaria, tienen un 15,1% y un 18,1% más de probabilidades de quedarse atrás en Lectura y Matemáticas, respectivamente, en comparación con los estudiantes no indígenas (Alcázar et al., 2020). En Bolivia, en general, las personas no indígenas

tienen más probabilidades de ir a la escuela que las indígenas. Si se analizan las encuestas de hogares del 2007 y el 2017, parece que, para este último año, la brecha ha desaparecido: todos los niños y niñas —independientemente de su grupo étnico— asistían a la escuela primaria, y la brecha en la escuela secundaria estaba casi cerrada. Sin embargo, las diferencias persistían en el nivel terciario: mientras el 58% de los y las jóvenes no indígenas accedían a este nivel, solo el 26% de los y las jóvenes indígenas lo hacían (Andersen et al., 2020).

La discapacidad es otro factor clave de la discriminación social. En Nigeria, los niños y las niñas con discapacidad —que a menudo necesitan una formación especializada o procedimientos de enseñanza particulares— tienen que hacer frente a una financiación escasa y a un número insuficiente de personal calificado. Como resultado, la mayoría de los niños y niñas con discapacidades no se benefician de servicios adaptados para atender sus necesidades (Adeniran et al., 2020). En el Perú, la discapacidad también es un factor determinante para quedarse atrás. El análisis de Alcázar et al. (2020) muestra que la discapacidad incrementa la probabilidad de ser *nini* en un 25,8% y de trabajar de forma precaria en un 12,9%. En Bolivia, los esfuerzos del Gobierno han permitido que unos 11 000 estudiantes con necesidades especiales se matriculen en escuelas diseñadas para ellos. Además, alrededor de 8000 estudiantes con discapacidad también están estudiando en escuelas regulares. Sin embargo, Andersen et al. (2020) han demostrado que alrededor de la mitad de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, de 5 a 19 años, no están matriculados en el sistema de educación formal.

La movilidad —o la falta de ella— es otro factor de discriminación social cuando se examina la educación de calidad y el empleo decente. En Nigeria, por ejemplo, las limitaciones para movilizarse impiden que un número importante de niños y niñas accedan a una educación de calidad. Se estima que en este país viven más de 10 millones de pastores nómadas y grupos de pescadores migrantes; la mitad de ellos son niños y niñas en edad escolar. A pesar de los esfuerzos de las autoridades, la mayoría de esos niños y niñas nómadas siguen sin asistir a la escuela. El diseño de un sistema que se adapte a sus lógicas de movilidad es la clave del éxito. Sin embargo, como la educación básica es una responsabilidad institucional del Estado, es difícil dar cuenta de los niños y niñas que se desplazan de un país a otro (Adeniran et al., 2020).

Los niños y las niñas desplazados por conflictos también sufren discriminación en el acceso a la educación de calidad. Debido a que en Nigeria —sobre todo en el norte— se producen con frecuencia conflictos violentos, se estima que 1,7 millones de personas han sido desplazadas internamente, y alrededor del 56% de esta población está compuesta por niños y niñas (Adeniran et al., 2020). A pesar de los esfuerzos combinados del Gobierno, los donantes y el sector privado para abordar el problema, la calidad sigue siendo un desafío en un entorno que no es propicio para un aprendizaje adecuado. Por consiguiente, cabe suponer que los niños y niñas desplazados son excluidos sistemáticamente de la educación de calidad.

En la India, la falta de movilidad es una de las limitaciones a las que se enfrentan las mujeres. Es probable que las normas sobre la

menstruación, que restringen su movilidad, perjudiquen su participación en la fuerza de trabajo. La seguridad en el centro de labores también puede ser un problema, ya que el 2% de las mujeres que trabajan actualmente y que lo hicieron antes informaron que se enfrentaban al acoso laboral. Sin embargo, la cuestión más preocupante está relacionada con la seguridad en el viaje de ida y vuelta. El acceso de las mujeres a un transporte seguro es un enorme desafío; esta carencia podría contribuir a exacerbar la precaria situación de aquellas que se están quedando atrás. Según los datos disponibles, el 37,8% de las mujeres encuestadas considera que el viaje al trabajo es sumamente peligroso. Dado que la mayoría utilizan autobuses (40,8%) o caminan (40,9%), es imperativo que estos medios de transporte y las rutas de las caminantes sean seguros. Las mujeres trabajadoras que viven en zonas desfavorecidas, en las que el transporte público es inseguro, probablemente se quedarán atrás (Nair et al., 2020).

La falta de movilidad en Bolivia está vinculada a los niños y niñas cuyos progenitores están presos. Se estima que 2150 niños y niñas bolivianos viven en la cárcel junto con sus progenitores sin recibir los cuidados adecuados, especialmente en lo que se refiere al acceso a una educación de calidad (Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia, 2015).

En Sri Lanka, la movilidad tiene características diferentes. Los trabajadores migrantes suelen experimentar condiciones difíciles relacionadas con la desconexión de su zona de origen. Como no cuentan con dos días sucesivos de descanso, les resulta imposible regresar a su tierra con regularidad. Al vivir alrededor de las ZFI, se los percibe como forasteros y no cuentan con el reconocimiento ni de las autoridades ni de las comunidades locales. En consecuencia, viven en guetos, sufriendo prejuicios y estigmas sociales. Lo más probable es que se queden atrás (Fernando et al., 2020).

## La desventaja espacial

La desventaja espacial es otra dimensión importante de la exclusión. Dos variables se consideran a menudo: las relaciones rurales-urbanas y las disparidades regionales.

Las personas que viven en las zonas rurales suelen sufrir más problemas de acceso a una educación de calidad, a la energía no contaminante y al empleo decente en comparación con las zonas urbanas. En Nigeria, por ejemplo, solo el 21% de los niños y niñas de educación primaria de las zonas rurales pudieron cumplir los requisitos mínimos de calidad, mientras que el 31% de los niños y niñas de las zonas urbanas mostraron un buen rendimiento. En las zonas urbanas, todas las regiones de Nigeria superaron el promedio nacional; en cambio, en las zonas rurales, solo la región sudoriental registró un rendimiento superior al promedio. El pobre desempeño de las personas residentes en zonas rurales puede atribuirse al deficiente entorno de aprendizaje, que se manifiesta en la falta de oportunidades económicas, y el insuficiente acceso a buenos servicios sociales y económicos. En suma, el ambiente para las y los alumnos y maestros explica —en gran medida— por qué los niños y niñas de los entornos urbanos presentan un mejor desempeño que sus homólogos rurales (Adeniran et al., 2020).



**La movilidad como factor de exclusión tiene varios significados según el país y las condiciones locales.**

La misma tendencia se observa en el Perú. Para los y las estudiantes de primaria, el hecho de asistir a escuelas rurales unidocentes —en las que un solo profesor o profesora se encarga de enseñar a alumnos de distintos grados— significa que es más probable que se queden atrás. El análisis de Alcázar et al. (2020) mostró que el efecto de la ruralidad era más fuerte para los niños y niñas en edad de asistir a la secundaria, quienes presentaban 14% más de probabilidades de quedarse atrás, tanto en Lectura como en Matemáticas, en comparación con sus homólogos urbanos.

En Ghana, la electricidad se utiliza en gran medida para iluminar los hogares urbanos (90%), mientras que solo el 58% de los hogares rurales recurre primordialmente a este servicio. En general, los hogares rurales tienen un 14,3% menos de probabilidades de tener acceso a la electricidad para iluminación que los hogares de las zonas urbanas. En lo que respecta a la cocina no contaminante, los hogares rurales tienen un 13,6% menos de probabilidades de utilizar combustibles limpios y mejorados para cocinar que sus homólogos urbanos (Obrumah Crentsil et al., 2020).

Se observa una situación similar con respecto al empleo en el Perú. La probabilidad de tener un empleo precario es un 14,8% mayor para las personas de zonas rurales que para las de zonas urbanas. Por ejemplo, la precariedad laboral es mucho más frecuente en los contextos de la sierra andina (20,4%) y la selva amazónica (19,8%) que en Lima. Por el contrario, la condición de *nini* es fundamentalmente urbana. Por lo tanto, es más probable que los y las jóvenes sean *nini* si viven en Lima que si habitan en regiones andinas o amazónicas (Alcázar et al., 2020).

En el Perú, más allá de la cuestión rural-urbana, las variables *acceso a una educación de calidad*, *acceso a la energía no contaminante* y *empleo decente* se pueden analizar en términos de disparidades regionales. La sierra andina y la selva amazónica son buenos ejemplos tanto en términos de exposición a la precariedad laboral como de un acceso más difícil a una educación de calidad. Los niños y niñas de la región amazónica, por ejemplo, tienen mayores probabilidades de quedarse atrás en comparación con los de Lima (Alcázar et al., 2020).

El análisis de las seis regiones geopolíticas de Nigeria sugiere importantes disparidades respecto de la educación. Si se observa el norte —noreste, noroeste y centro norte— y el sur —sudeste, suroeste y sur-sur—, el estudio muestra que, en promedio, el rendimiento educativo es mejor en el sur que en el norte. Sin embargo, la diferencia de rendimiento en términos de cantidad es más amplia que el déficit estimado de calidad. Por ejemplo, en conjunto, en el 2017, la brecha regional entre el norte y el sur en matriculación fue de alrededor de 20 puntos porcentuales, mientras que la brecha de calidad fue de 5 puntos porcentuales. El sur se enfrenta a problemas de calidad cuando el norte tiene que hacer frente tanto a la calidad como a la cantidad (Adeniran et al., 2020).

En Ghana, las disparidades regionales también prevalecen en el sector de energía. En comparación con la región del Gran Accra, la probabilidad de que los hogares accedan a combustibles limpios para cocinar es un 10,2% y un 25,2% menor en las regiones occidental y

septentrional, respectivamente. En cambio, en las regiones de Brong-Ahafo, septentrional y occidental superior, la probabilidad supera el 20%. Asimismo, los hogares de regiones no pertenecientes al Gran Accra tienen menos probabilidades de acceder a la red nacional de electricidad.

Al comparar los hogares rurales por regiones, se observa que los de las zonas occidental, del Gran Accra, central, de Volta y de Ashanti cuentan con mayor acceso a la electricidad que los hogares rurales de las regiones oriental, septentrional, del Alto Este y del Alto Oeste (Obrumah Crentsil et al., 2020).

## La condición socioeconómica

Aunque menos frecuente, la dimensión de la condición socioeconómica de la exclusión también es importante. Puede observarse en la educación de calidad, el acceso a la energía no contaminante y el empleo decente.

En el Perú, «un niño [estudiante de primaria] de una familia con un nivel socioeconómico muy bajo tiene un 16% más de probabilidades de quedarse atrás [en Matemáticas] en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) que un niño del nivel de riqueza más alto» (Alcázar et al., 2020). Los datos del estudio longitudinal de Young Lives (YL) acerca de la pobreza infantil en el Perú confirman y amplían estas conclusiones: los niños y niñas pertenecientes a familias de bajos ingresos tienen un 21,5% más de probabilidades de quedarse atrás que los de un nivel socioeconómico más alto. El análisis aportó perspectivas adicionales: los niños y niñas de 8 años con un peso inferior que el normal tienen más probabilidades de quedarse atrás en 5,6% en Matemáticas y en 10,4% en Lectura; asimismo, los niños y niñas de primaria que no leen por diversión tienen un 10,9% más de probabilidades de quedarse atrás en Matemáticas que los que sí leen.

En Bolivia, utilizando los mismos datos del 2007 y del 2017, Andersen et al. (2020) muestran que la brecha de ingresos al finalizar la escuela secundaria se ha cerrado. En efecto, en el 2007, el 76% y el 90% de los jóvenes de 17 años procedentes de hogares pobres y no pobres, respectivamente, asistían a la escuela. Para el 2017, la brecha entre los dos grupos se había cerrado con el 90% de jóvenes de 17 años provenientes de familias pobres que asistían a la escuela, frente al 92% de jóvenes provenientes de hogares no pobres que también lo hacían.

Se ha demostrado que la condición socioeconómica es determinante en lo que respecta al empleo decente. En el Perú, la pobreza extrema incrementa la probabilidad de ser *nini* en 7,2% y la probabilidad de tener un trabajo precario en 27,5% en comparación con el grupo de referencia. Los efectos de los ingresos socioeconómicos fueron de tres a cuatro veces más importantes para el empleo precario que para la condición de *nini*, en todos los niveles de pobreza.

Al considerar el acceso a la energía no contaminante, observamos que, en Ghana, los hogares no pobres —que están por encima del umbral nacional de pobreza— tienen 16,1% más probabilidades de utilizar combustibles limpios y mejorados para cocinar que los hogares muy pobres. Asimismo, los hogares con mayores recursos tienen más



**Las instituciones sociales son, a menudo, la fuente de discriminación y exclusión.**

probabilidades de utilizar fuentes de energía no contaminantes en comparación con los hogares pobres. Los hogares no pobres y pobres tienen, respectivamente, 21,5% y 10,9% más probabilidades de acceder a la electricidad que los hogares extremadamente pobres.

Este breve panorama general ha puesto en relieve la importancia de las dimensiones de la discriminación social, la desventaja espacial y la condición socioeconómica al abordar la exclusión al acceso a educación de calidad, a la energía no contaminante y al empleo decente. También señaló la importancia del contexto, que ilustramos mediante el género y la movilidad.

La discriminación por motivos de género no siempre afecta solamente a las mujeres. En Bolivia, por ejemplo, los hombres jóvenes no indígenas que viven en zonas urbanas son el grupo que más se queda atrás. Del mismo modo, en el Perú, dependiendo de la asignatura —Lectura o Matemáticas—, tanto los niños como las niñas son marginados. Esto demuestra la importancia de contar con datos desagregados para perfeccionar los análisis teniendo en cuenta múltiples dimensiones.

Por otra parte, aunque la exclusión basada en el género es omnipresente, no siempre produce los mismos resultados. En el Perú se han logrado enormes progresos en la reducción de la brecha de género. Sin embargo, las mujeres que han completado su educación no siempre pueden acceder a un empleo, lo que resalta el hecho de que el acceso a la educación todavía puede generar un tipo diferente de exclusión de oportunidades. En la India, aunque se han adoptado políticas sensibles a las cuestiones de género, estas no son eficaces debido a las normas sociales y las prácticas culturales que colocan a las mujeres en posiciones desfavorecidas.

La movilidad como factor de exclusión tiene varios significados según el país y las condiciones locales. En Nigeria, adopta la forma de una actividad socioeconómica —pastoreo—, o es el resultado de un conflicto; cada uno de estos casos requiere atención especial. En la India, más bien deben abordarse las normas y prácticas sociales —menstruación—, así como la inseguridad durante la movilidad —hacia y desde el trabajo—. Por otra parte, en Sri Lanka, la movilidad está relacionada con la mano de obra—migrantes rurales frente a residentes rurales—. Y en Bolivia, la falta de movilidad de los padres y madres es la que causa problemas para la educación de sus hijos e hijas.

## La cuestión de la interseccionalidad

La interseccionalidad explica, en gran medida, la gravedad de las condiciones a las que se enfrentan los grupos desfavorecidos. La hipótesis subyacente es que los individuos o grupos que sufren desventajas combinadas o superpuestas presentan mayores probabilidades de quedarse más atrás.

Sobre la base del análisis de la exclusión al acceso a la educación de calidad, a la energía no contaminante y al empleo decente surgieron tres dimensiones principales: la discriminación social, la desventaja espacial —rural-urbana, disparidades regionales— y la condición socioeconómica. Estas dimensiones suelen estar interrelacionadas:



la discriminación social se superpone a veces a la condición socioeconómica, la desventaja espacial influye fuertemente en la condición socioeconómica, mientras que la desventaja espacial, la discriminación social y la condición socioeconómica se refuerzan mutuamente. Los individuos o grupos que se encuentran en las intersecciones de estas dimensiones se ven particularmente afectados. Estas desventajas superpuestas crean, así, grupos destinados a atraer la atención de los encargados de formular políticas.

En Nigeria, tres variables —el género, la disparidad regional y el entorno rural-urbano— son determinantes esenciales de la exclusión de la educación de calidad. Su impacto es mayor cuando interactúan, creando así subgrupos que sufren desventajas superpuestas y son susceptibles de convertirse en los más rezagados, como las niñas rurales del norte.

En el Perú, varios ejemplos muestran cómo la superposición de desventajas puede determinar que ciertos grupos de niños y niñas sean susceptibles de ser excluidos de la educación. Por ejemplo, en Lectura y Matemáticas de enseñanza primaria, el género, la condición socioeconómica y las desventajas espaciales se superponen. Así, en Lectura en primaria, los más rezagados son los niños de las familias del nivel socioeconómico más bajo, cuyos progenitores no terminaron la enseñanza primaria. Aquellos niños que asisten a escuelas públicas rurales en la región amazónica tienen un 32% más de probabilidades de quedarse atrás que las niñas de niveles socioeconómicos altos en escuelas urbanas multidocentes de Lima. Asimismo, en lo que respecta a Matemáticas en la primaria, las más rezagadas son las niñas que comparten las mismas características que los niños mencionados anteriormente. Es 64% más probable que ellas se queden atrás frente a los niños de altos niveles socioeconómicos de los colegios privados urbanos multidocentes de Lima (Alcázar et al., 2020).

Estos dos perfiles muestran cómo las desventajas combinadas —género, bajo nivel socioeconómico, escuela pública rural y vivir en una región remota— pueden afectar a grupos de niños y niñas, y dejarlos atrás. También observamos que los niños y las niñas se ven más afectados dependiendo de la materia, Lectura o Matemáticas.

En un nivel más alto en la escala de educación —secundaria—, observamos patrones similares. La indigeneidad, el nivel socioeconómico, la ruralidad y el vivir en lugares remotos pesan más en la probabilidad de quedarse atrás en el acceso a la educación de calidad. Así, pues, los más rezagados en Lectura en la secundaria son los niños indígenas que no asistieron al preescolar, que proceden de familias del nivel socioeconómico más bajo y cuyos progenitores no terminaron la enseñanza primaria. Asisten a escuelas públicas rurales en la sierra andina y presentan un 86% más de probabilidades de quedarse atrás que las niñas no indígenas que asistieron al preescolar, provenientes de los niveles socioeconómicos más altos, cuyos progenitores cuentan con estudios superiores y que asisten a escuelas privadas urbanas en Lima (Alcázar et al., 2020). Asimismo, las más rezagadas en Matemáticas en la secundaria son las niñas que muestran un perfil idéntico al ya mencionado. Estas niñas tienen un 90,6% más de probabilidades de quedarse atrás que los niños no indígenas que asistieron al preescolar, ubicados en niveles socioeconómicos altos,



cuyos progenitores cuentan con estudios superiores, que asisten a escuelas privadas urbanas en Lima (Alcázar et al., 2020).

En Bolivia, la interseccionalidad en el acceso a educación de calidad muestra la interacción entre género, etnia y desventaja espacial. Aunque la brecha de género casi se ha cerrado, todavía se observa, en la educación terciaria, una pequeña desventaja a favor de los hombres, con un 50,6% de mujeres frente a un 57% de hombres que estudian (Andersen et al., 2020). Además del género, estas diferencias en el nivel terciario incluyen la indigeneidad. De hecho, en el nivel terciario, el 58% de las y los jóvenes no indígenas y el 26% de los indígenas en edad de educación terciaria asisten a la escuela. La lejanía también es un factor desencadenante de la exclusión. Las comunidades ribereñas rurales, las comunidades guaraníes y las poblaciones de las zonas fronterizas remotas han sufrido con frecuencia la exclusión de los servicios públicos. Es probable que las mujeres indígenas de las comunidades rurales situadas en zonas remotas sean las que más atrás se han quedado en cuanto al acceso a una educación de calidad.

En el contexto del trabajo decente en el Perú, vemos dos situaciones diferentes. Por un lado, las personas *nini* están ubicadas en el punto en que se entrelazan los factores de género y los urbanos; por otro lado, el empleo precario se superpone al género, la ruralidad, la etnia y la condición socioeconómica. En el primer caso, observamos que las mujeres están sobrerrepresentadas en el grupo de *nini* (66,8% de las mujeres), y que el 71% de las *nini* viven en un entorno urbano y son no indígenas (Alcázar et al., 2020). En cambio, las personas indígenas, las personas que viven en las zonas rurales y las mujeres están sobrerrepresentados en el empleo precario. Estas últimas representan el 62,2%.

## Implicaciones en el nivel de las políticas

El análisis que nos concierne ha demostrado que la discriminación social y la desventaja espacial son dos dimensiones importantes de la exclusión, y deben tomarse seriamente si no queremos dejar a nadie atrás. Variables como el género, la etnia-indigeneidad, la discapacidad y la movilidad son impulsores clave de la discriminación social, y su gestión debe formar parte de cualquier estrategia de LNOB. Lo mismo ocurre con la disparidad regional y las relaciones rurales-urbanas. Estos factores de exclusión son aún más graves cuando se superponen, y destacan los grupos con múltiples desventajas y con mayor probabilidad de quedarse atrás. A continuación, presentamos las implicaciones del análisis mencionado en el nivel de políticas.

### Abordar las desventajas superpuestas mediante una estrategia de desarrollo integral

El examen de la literatura y los estudios de caso ha demostrado hasta qué punto las personas que se quedan atrás sufren desventajas superpuestas. Por lo tanto, es esencial que las intervenciones sean integrales. Existen pruebas suficientes de que los programas de

desarrollo pueden tener éxito en la reducción de la pobreza, pero no logran atender a los más vulnerables (van Kesteren et al., 2019; Altaf, 2019). Una intervención holística no solo debe promover la transferencia de ventajas, sino también incluir capacitaciones de competencias y *coaching*. La adopción de un enfoque comunitario local garantizaría la inclusión de las personas extremadamente pobres. Además de la estrategia de desarrollo integral, suele ser necesario prever intervenciones focalizadas para mejorar la capacidad de resiliencia de las personas ante diversos *shocks* climáticos y económicos. Las intervenciones de protección social están demostrando ser cada vez más eficaces para llegar a las personas extremadamente pobres, incluso mediante programas impulsados por redes de seguridad productiva y transferencias en efectivo. En determinadas circunstancias, esas políticas son esenciales para abordar los casos de personas extremadamente pobres —ancianos o personas con discapacidad severa—, que requieren asistencia permanente o a largo plazo (Klasen & Fleurbaey, 2018; Altaf, 2019).

Para hacer frente a estas desventajas superpuestas, es necesario observar atentamente la dimensión social de la exclusión. Las variables dependen de las situaciones locales —como el origen étnico, la indigeneidad, la discapacidad y la movilidad— y son, casi siempre, específicas del contexto. Por lo tanto, es crucial que se disponga de datos que sirvan de base para la elaboración de las políticas pertinentes. Sin embargo, dada la naturaleza omnipresente de la discriminación por motivos de género, las políticas deben diseñarse utilizando un lente que incorpore la perspectiva de género.

## **Conceptualizar contextualmente e incorporar el principio de «Que nadie se quede atrás»**

Llegar a las personas extremadamente pobres suele ser un desafío que requiere intervenciones focalizadas bien pensadas, basadas en una conceptualización del grupo según el contexto. Altaf (2019) ha demostrado que las personas extremadamente pobres son distintas de las pobres y, a menudo, son invisibles y no tienen voz. La comprensión de los contornos de esta categoría exige entender mejor el concepto de bienestar humano multidimensional, de la dinámica de la vida y de las cuestiones de agencia y estructura. Además, se debe sensibilizar a los encargados de formular políticas para que adopten un «lente especial LNOB», que otorgue más peso al bienestar de los grupos más vulnerables (Reinders et al., 2019; Van Kesteren et al., 2019).

## **Concebir una política de desarrollo territorial que incorpore la equidad especial**

Los estudios de caso confirmaron la importancia de las disparidades regionales y las desigualdades entre los hogares rurales y urbanos. Estas dimensiones geográficas desempeñan un papel clave en la exclusión de grandes sectores de la población. Por lo tanto, es imperativo que las estrategias de desarrollo no se cieguen a estas realidades espaciales y tomen una opción decisiva para reequilibrar los territorios (Reinders et al., 2019).

## Mejorar la calidad de la gobernanza e impulsar el cambio social transformador

Las cuestiones de gobernanza se plantearon en los estudios de caso de la India y Sri Lanka, en particular en lo referente a las repercusiones de los sistemas de gobernanza en las mujeres, las minorías, los grupos marginados y las personas que viven en extrema pobreza. Cuando las instituciones formales no funcionan en forma adecuada, la falta de transparencia y de respeto por la ley afectará en un inicio a las personas más débiles, como las extremadamente pobres. Las instituciones sociales son, a menudo, la fuente de discriminación y exclusión. La igualdad entre los géneros, la inclusión social y el incremento de la capacidad de agencia deben constituir el núcleo de la agenda si queremos tener éxito en que nadie se quede atrás. Este cambio social transformador incluye dar voz a las personas más desfavorecidas y empoderar a las organizaciones de la sociedad civil que representan a estos grupos marginados.

## Promover la transformación estructural de la economía e impulsar el empleo productivo

Una estrategia de desarrollo integral debe basarse en un desarrollo inclusivo condicionado a la transformación estructural y a facilitar el crecimiento mediante el empleo productivo —promover empleos decentes en buenas condiciones de trabajo, con buena remuneración y estabilidad—. Una forma de lograr este objetivo es invertir en pequeñas empresas con el claro propósito de crear efectos colaterales en el marco de una economía más amplia (Reinders et al., 2019; Van Kesteren et al., 2019). Estos esfuerzos deberían incluir también la prestación de servicios básicos —infraestructura, finanzas, educación, salud— que permitan que quienes potencialmente se están quedando atrás desarrollen sus capacidades y se dediquen a un empleo remunerado.

## Conclusión

La comunidad internacional se ha comprometido a que nadie se quede atrás en la implementación de los ODS. Esto significa poner fin a la pobreza extrema en todas sus formas, reducir las desigualdades y vulnerabilidades, y acabar con la discriminación que sufren ciertos grupos. El análisis de los estudios de caso reveló, entre otros hallazgos, tres elementos interesantes:

- El contexto del país es importante para hacer frente a la exclusión e incorporar el principio del LNOB. Los estudios de caso mostraron la relevancia del análisis contextual. Por ejemplo, la discriminación basada en el género no siempre afecta únicamente a las mujeres. En Bolivia, los hombres jóvenes no indígenas que viven en zonas urbanas constituyen el grupo más rezagado. Asimismo, en el Perú, dependiendo de la materia —Lectura o Matemáticas—, los marginados son tanto los niños como las niñas. A pesar de los enormes progresos realizados en América Latina en lo que se refiere a reducir la brecha de género en educación, parece que el acceso a este servicio puede dar lugar a un tipo diferente de

exclusión de oportunidades, como lo demuestra el caso del Perú. La movilidad como factor de exclusión es otro ejemplo de la necesidad de un análisis contextual. Esta variable abarca la actividad socioeconómica en Nigeria —pastores—, las normas y prácticas sociales —menstruación— o la seguridad —viajes— en la India, y la migración en Sri Lanka.

- La interseccionalidad —es decir, la superposición de desventajas acumuladas en individuos o grupos— está muy extendida y requiere una intervención holística. En la educación, hemos visto que las desventajas espaciales —rural-urbano, disparidades regionales— y la discriminación social —género, discapacidad, nomadismo— son factores clave de exclusión o privación. Por ejemplo, las niñas de las regiones septentrionales de Nigeria, que viven en zonas rurales, son un ejemplo de los grupos que padecen estas múltiples desventajas. Lo mismo ocurre en el Perú, donde es más probable que las niñas —o los niños, según la materia— de origen indígena que viven en la región amazónica se queden atrás.
- La discriminación social y la desventaja espacial son dos dimensiones prevalentes de la exclusión que caracterizan sobre todo a quienes se están quedando más atrás. En todos los estudios de caso, las disparidades regionales y las relaciones rurales-urbanas han sido clave para explicar el porqué ciertos grupos tienen que batallar por alcanzar el nivel mínimo de bienestar. Por lo tanto, el desarrollo territorial y la equidad espacial deben situarse en el centro de las políticas públicas. Por otra parte, de los estudios de caso se desprende que la discriminación social —por género, indigeneidad, etnia, movilidad— está muy extendida y representa un grave factor de exclusión de grupos.

## Referencias

- Adeniran, A., Onyekwena, C., Onubedo, G., Ishaku, J. & Ekeruche, A. (2020). *Is Nigeria on track to achieving quality education for all? Drivers and implications* (Occasional Paper 60). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/is-nigeria-on-track-to-achieving-quality-education-for-all-drivers-and-implications/>
- Addison, T., Harper, C., Prowse, M. (Ed.), Shepherd, A., Barrientos, A., Brauholtz-Speight, T. & Moore, K. (2008). *The Chronic Poverty Report 2008/09: Escaping poverty traps*. University of Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
- Alcázar, L., Bullard, M. & Balarin, M. (2020). *Poor education and precarious jobs in Peru: Understanding who is left behind and why* (Occasional Paper 64). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/poor-education-and-precarious-jobs-in-peru-understanding-who-is-left-behind-and-why/>
- Altaf, A. (2019). *The many hidden faces of extreme poverty: Inclusion and exclusion of extreme poor people in development interventions in Bangladesh, Benin and Ethiopia*. PhD thesis, University of Amsterdam.

- Andersen, L. E., Medinaceli, A., Maldonado, C. & Hernani-Limarino, W. (2020). *A country at risk of being left behind: Bolivia's quest for quality education* (Occasional Paper 63). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/a-country-at-risk-of-being-left-behind-bolivias-quest-for-quality-education/>
- Banco Mundial (2018). *World Development Report 2018: Learning to realize education's promise*. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>
- Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (2017). *Leaving no one behind: Appropriate aggregation and right disaggregation. Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2016: SDG Baseline Report*. Recuperado de <https://www.unescap.org/publications/statistical-yearbook-asia-and-pacific-2016>
- Crentsil, A., Fenny, A., Ackah, C., Asuman, D. & Otioku, E. (2020). *Ensuring access to affordable, sustainable and clean household energy for all in Ghana* (Occasional Paper 62). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/ensuring-access-to-affordable-sustainable-and-clean-household-energy-for-all-in-ghana/>
- De Haan, A. (1999). *Social Exclusion: Towards a Holistic Understanding of Deprivation*. London: DFID. Recuperado de <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sdd9socex.pdf>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2018). *Prejudice and discrimination: Barriers to social inclusion* (Social Development Brief 4).
- Doyle M. W. & Stiglitz J. E. (2014, March). *Eliminating Extreme Inequality: A Sustainable Development Goal, 2015–2030*. Recuperado de <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2014/eliminating-extreme-inequality-a-sustainable-development-goal-2015-2030/>
- Fernando, K., Arambepola, C., Niles, N. & Ranawana, A. (2020). *The opportunities and risks for achieving sustainable labour in a global value chain: A case study from Sri Lanka's apparel sector* (Occasional Paper 65). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/the-opportunities-and-risks-for-achieving-sustainable-labour-in-a-global-value-chain>
- Fukuda-Parr, S. (2019). Keeping Out Extreme Inequality from the SDG Agenda-The Politics of Indicators. *Global Policy*, 10 (1).
- Fukuda-Parr, S. & Hegstad T. S. (2018). *'Leaving no one behind' as a site of contestation and reinterpretation* (CDP Background Paper 47). Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/post/CDP-bp-2018-47.pdf>
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2019). *Leaving No One Behind: A UNSDG operational guide for UN country teams* (Interim draft-18 March 2019). Recuperado de <https://unsdg.un.org/resources/leaving-no-one-behind-unsdg-operational-guide-un-country-teams-interim-draft>

- Hickey, S. & Du Toit A. (2007, June). *Adverse incorporation, social exclusion and chronic poverty* (CPRC Working Paper 81). University of Manchester: Institute for Development Policy and Management.
- Instituto de Estadística de la UNESCO (2017). *More Than One-Half of Children and Adolescents Are Not Learning Worldwide* (Fact Sheet 46). Recuperado de <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs46-more-than-half-children-not-learning-en-2017.pdf>
- Instituto de Estadística de la UNESCO. (2018) *One in Five Children, Adolescents and Youth is Out of School* (Fact Sheet 48). Recuperado de <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs48-one-five-children-adolescents-youth-out-school-2018-en.pdf>
- Khan, S., Combaz, E. & McAslan Fraser, E. (2015). *Social exclusion: topic guide*. Revised edition. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
- Klasen, S. & Fleurbaey, M. (2018). *Leaving no one behind: Some conceptual and empirical issues* (CDP Background Paper 44). Recuperado de [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP\\_BP44\\_June\\_2018.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP_BP44_June_2018.pdf)
- Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia (2015). *Avances en la Revolución Educativa 2006-2014* [Progress of the Educational revolution 2006-2014]. Recuperado de <http://seie.minedu.gob.bo/pdfs/Avances2015.pdf>
- Nair, M., Shah, K. & Sivaraman, A. (2020). *Will women be a part of India's future workforce? The quest for inclusive and sustainable growth in India* (Occasional Paper 61). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/will-women-be-a-part-of-indias-future-workforce-a-quest-for-inclusive-and-sustainable-growth-in-india/>
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/70/1). Recuperado de [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (2016). *Report on the World Social Situation 2016. Leaving no one behind: the Imperative of Inclusive Development*. Recuperado de <http://bit.ly/RWSS2016>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2017). *Discrimination*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/discrimination/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018). *Development Co-operation Report 2018: Joining forces to leave no one behind*. París: OECD Publishing.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018). *What does it mean to leave no one behind?* A UNDP discussion paper and framework for implementation.

Ramos Pinto, P. (2014). *Horizontal and Vertical Inequalities: a comment on Milanovic* [Blog]. Recuperado de <http://inequalityandhistory.blogspot.com/2014/10/horizontal-and-vertical-inequalities.html>.

Reinders, S., Dekker, M., Van Kesteren, F. & Oudenhuisen, L. (2019). *Inclusive development in Africa*, Synthesis Report Series. Knowledge Platform on Inclusive Development Policies, March.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Stewart, F. (2010). *Horizontal inequalities as a cause of conflict: A review of CRISE findings* (1, January 2010). Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity.

Stewart, F. (2004). *Horizontal inequalities: A neglected dimension of development* (Working Paper 1). Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security, and Ethnicity (CRISE).

Stuart, E. & Samman, E. (2017). *Defining leave no one behind* (ODI Briefing note). Recuperado de <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11809.pdf>

Van Kesteren, F., Altaf, A. & de Weerd, R. (2019). *Trickle up: How pro-poor investments drive economic development* (Synthesis Study). The Broker.

# 5

## **Maximizar las sinergias y reducir las concesiones entre Objetivos específicos**

Gala Díaz Langou  
José Florito  
Alejandro Biondi  
Florenca Caro Sachetti  
Luciana Petrone







# Introducción

La noción de desarrollo sostenible encarna un compromiso entre quienes dan prioridad al desarrollo social, al desarrollo económico o al medioambiente. El involucramiento de los países desarrollados y los países en desarrollo con estos temas se ha logrado, en gran medida, gracias a dicho compromiso (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 1992; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo [CNUMAD], 1992; Machingura & Lally, 2017). El desarrollo sostenible a largo plazo requiere la comprensión de que los recursos son limitados y que el desarrollo solo es sostenible en el marco de esas restricciones (Weitz et al., 2014).

La Agenda para el Desarrollo Sostenible del 2030 ha llevado este enfoque más lejos, al reconocer que estos tres pilares —desarrollo económico, desarrollo social y protección del medioambiente— no son componentes aislados, sino que están profundamente entrelazados. Si bien la mayoría de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se relacionan con un pilar, muchos integran los tres. Sus promotores los presentan como un «todo indivisible» (Consejo Internacional para la Ciencia, 2017).

Todos los ODS están interconectados por diseño e interactúan de múltiples maneras. Estas interacciones, sin embargo, no siempre son positivas. En algunos casos, los esfuerzos dirigidos a lograr un Objetivo pueden obstaculizar la realización de otros. La sinergia —cuando las políticas para lograr un Objetivo también ayudan a cumplir otros— es un posible resultado. Una concesión —cuando las políticas para lograr un Objetivo socavan otros— es otro resultado posible.

La necesidad de analizar las sinergias y las concesiones en la aplicación de la Agenda 2030 se ha hecho evidente en la literatura (Weitz et al., 2018). Este aspecto es fundamental, porque las iniciativas políticas aisladas pueden dar lugar a i) políticas incoherentes, ii) efectos adversos en las políticas de otras áreas, iii) oportunidades perdidas para maximizar las sinergias, iv) retrasos imprevistos en los efectos de las políticas, y v) deterioro de las acciones de priorización y secuenciación. Todo ello puede generar un uso menos eficiente o eficaz de los recursos (Mainali et al., 2018; Weitz et al., 2018).

La coherencia de las políticas —un objetivo específico del ODS 17— es una de las cuestiones transversales más apremiantes de la Agenda 2030. Según un señalamiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2018), la gran mayoría de las revisiones nacionales voluntarias (VNR) presentadas por los países miembros de las Naciones Unidas al Foro Político de Alto Nivel (HLPF por sus siglas en inglés) destacaron la coherencia de las políticas como una de las mayores dificultades en la implementación de la Agenda 2030 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [ONU DAES], 2017).

En este capítulo, se analizan las sinergias y concesiones entre los ODS como parte de la iniciativa emblemática de Southern Voice *El estado de los ODS* (SVSS). Su principal contribución es su alcance y especificidad. Incorporando los hallazgos de estudios con diversas metodologías, enfoques conceptuales y fuentes de datos, en este capítulo se analiza



La coherencia de las políticas —un objetivo específico del ODS 17— es una de las cuestiones transversales más apremiantes de la Agenda 2030.

un subconjunto de ODS, y se contrastan los hallazgos de los estudios de caso por países con investigaciones anteriores sobre los mismos vínculos. No se ha encontrado ningún estudio anterior que lo haga específicamente.

Tras esta introducción, en la segunda parte se examinarán los debates sobre las sinergias y las concesiones entre los ODS, centrándose en los conceptos clave, los enfoques metodológicos y la utilización de datos. En la tercera sección se presentarán seis estudios de caso, y se elaborará un marco en el que se integrarán los hallazgos de cada uno de ellos. Por último, en la cuarta sección se esbozarán las enseñanzas extraídas y las repercusiones en materia de políticas para los Gobiernos y otros actores interesados en políticas. Junto con los capítulos sobre las cuestiones sistémicas globales y el principio de «Que nadie se quede atrás», este capítulo ofrece una perspectiva basada en evidencias para apoyar los esfuerzos de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## **Análisis de las sinergias y concesiones entre los ODS: lo más reciente en la materia**

La agenda de investigación y políticas sobre sinergias y concesiones no es nueva. Sin embargo, su aplicación en el contexto de la Agenda 2030 es relativamente reciente. En esta sección se contextualizarán y conceptualizarán, en primer lugar, las sinergias y las concesiones, como parte de una tradición analítica más amplia relacionada con la coherencia y la coordinación de políticas. Seguidamente, se presentará una revisión de los principales enfoques metodológicos. Por último, se examinarán las principales fuentes de datos y la evidencia utilizadas por los estudios realizados hasta la fecha.

### **Conceptualización**

#### **Comprensión de las sinergias y concesiones: contexto, surgimiento y definiciones**

Los vínculos entre los ODS están adquiriendo relevancia en los debates sobre el desarrollo sostenible, especialmente en lo que respecta a la aplicación de la Agenda 2030 en el nivel nacional, y al uso eficaz y eficiente de los recursos mediante la coherencia de las políticas. Sobre la base de la literatura anterior relativa a la acción fragmentada de los Gobiernos nacionales y a la incoherencia de las intervenciones internacionales para el desarrollo en los países del Sur Global, en esta sección se esbozan brevemente estos dos acontecimientos y su contribución a este nuevo campo de estudio. También se esboza la forma en que esto ha influido en el marco analítico presentado en la sección 3.

#### *Acción gubernamental fragmentada en contextos nacionales*

La interacción entre políticas fragmentadas es una cuestión de larga data en la gestión gubernamental y pública (Peters, 2018). La coordinación, la coherencia, la integración y la alineación de las

políticas han surgido como conceptos importantes para comprender este proceso (Tosun & Leininger, 2017). La coordinación de políticas se refiere al intercambio de conocimientos e información, así como a la definición de reglas y responsabilidades entre los actores (Cejudo & Michel, 2015). La coherencia describe la congruencia entre los objetivos individuales de cada iniciativa establecida. La integración de políticas se refiere a los procesos de diseño e implementación de políticas que se basan en políticas previamente coordinadas y coherentes dirigidas hacia un objetivo común (Cejudo & Michel, 2015).

### *Acción fragmentada en las estrategias internacionales de desarrollo: del paradigma donante-receptor a la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible*

Los peligros de la fragmentación de políticas en contextos de desarrollo se reconocieron a principios de siglo XX. A nivel mundial, las iniciativas transnacionales de desarrollo se inspiraron en un paradigma de «ayuda exterior» o «donante-receptor», que incluía diagnósticos dominados por el Norte acerca de los desafíos del desarrollo en los países del Sur (Knoll, 2014). A menudo, las iniciativas concebidas e implementadas según este paradigma carecían de coherencia (Dijkstra, 2013). En consecuencia, muchas iniciativas no produjeron los resultados deseados. La OCDE comenzó a abordar estas cuestiones en el decenio de 1990, mediante el marco de coherencia de las políticas para el desarrollo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2014). La coherencia de las políticas para el desarrollo reconocía que muchas políticas no relacionadas con la ayuda, y aparentemente «nacionales», de los países donantes tenían importantes implicaciones transnacionales en los objetivos de desarrollo (Knoll, 2014).

A pesar de su importancia, la coherencia de las políticas para el desarrollo seguía estando fuertemente basada en un paradigma Norte-Sur, y la coherencia era entendida como una responsabilidad primordialmente del Norte (Knoll, 2014). Solo en los debates pre-ODS se produjo un cambio de paradigma en torno a la coherencia de las políticas hacia enfoques universales. Este giro supuso el reconocer y colaborar con múltiples actores interesados en el desarrollo, y el tomar distancia de la idea de que las políticas «no relacionadas con la ayuda» no deberían «hacer daño» a un enfoque proactivo que pusiera hincapié en la gestión colectiva de las sinergias y las concesiones (Knoll, 2014). En este contexto, se concibió el enfoque y el marco de coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. Sus objetivos son fomentar las sinergias entre las esferas política, económica, social y ambiental; identificar las concesiones; conciliar los objetivos de las políticas nacionales con los objetivos acordados internacionalmente; y abordar los efectos colaterales negativos de las políticas nacionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2014). La adopción de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París en 2015 estableció una base sólida para la «implementación coherente» de los ODS (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2019b).

## Definición de sinergias y concesiones

La gestión de las sinergias y las concesiones es fundamental para el enfoque de la coherencia de las políticas dirigidas hacia el desarrollo sostenible. Hace hincapié en la interacción entre los niveles de acción local, subnacional, nacional e internacional, combinando las ideas de la literatura sobre coordinación/coherencia/integración de políticas centradas en lo nacional, así como de la literatura internacional, que en el decenio de 1990 comenzó a abordar la coherencia de políticas para el desarrollo.

En el presente capítulo, se analiza el primer objetivo del enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible —fomentar las sinergias entre las esferas de políticas económicas, sociales y ambientales—, pero no se exploran los Objetivos segundo y tercero. Estos se refieren principalmente a la alineación de los objetivos de las políticas nacionales con los objetivos internacionales, y a la mitigación de los efectos colaterales negativos transfronterizos e intergeneracionales de las políticas nacionales.<sup>1</sup>

Los análisis de sinergias y concesiones se utilizan cada vez más en la comunidad de desarrollo internacional tanto para fomentar una comprensión crítica de las interacciones entre políticas como para promover la coordinación y la coherencia en la implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional. Si bien en la literatura sobre desarrollo sostenible se tiende a utilizar los términos *sinergias* y *concesiones* para denotar dos escenarios distintos de resultados —ya sea de políticas mutuamente beneficiosas o de suma cero (Weitz et al., 2018)—, esta dicotomía sigue sin resolver algunas dificultades conceptuales importantes. Algunos consideran que las sinergias y las concesiones no son categorías cualitativamente distintas, sino dos caras de la misma moneda (Corning, 1998). La sinergia puede surgir de muchas formas diferentes, en consonancia con la noción de que «a veces, el conjunto no es mayor que la suma de sus partes; solo es diferente» (Mainali et al., 2018). Por consiguiente, una concesión podría entenderse como una «sinergia negativa».

Adoptamos una definición de sinergias y concesiones que puede servir de denominador común entre los diferentes enfoques conceptuales. Esto permitirá que, en la sección tres, se integren con éxito las conclusiones de los estudios de caso, que utilizan metodologías divergentes. La sinergia describe los casos en los que la implementación de políticas beneficia tanto a la meta especificada como a metas no especificadas.

Una concesión describe una situación alternativa, en la cual la aplicación de políticas centradas en una meta socava la posibilidad de lograr otras. Por último, «sin cambios» (neutral) describe cuándo el hecho de centrarse en una meta no promueve ni socava otra.

## Sinergias y concesiones en el punto de mira: dimensiones y niveles de análisis

Las concesiones y sinergias pueden evaluarse mediante múltiples niveles y dimensiones. En primer lugar, pueden surgir y analizarse en el nivel individual, familiar, local, estatal o provincial, nacional, regional e internacional. Las interacciones entre las políticas de los diferentes

<sup>1</sup> Esta decisión se tomó debido a dos cuestiones directamente relacionadas con la iniciativa SVSS y la estructura de este Reporte Global, en particular. El segundo objetivo de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible se excluye del análisis en este capítulo debido a la naturaleza de la evidencia producida en los estudios de caso por países en la iniciativa SVSS, en los cuales se analizan las sinergias y concesiones entre los Objetivos exclusivamente en contextos nacionales. Esto se relaciona con una decisión conceptual general en la iniciativa de impulsar el tercer Objetivo de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible —que se centra en la interacción entre lo nacional y lo transnacional—, principalmente en el capítulo sobre las cuestiones sistémicas globales.

sectores en cada uno de esos niveles se insertan en una dinámica más amplia de coherencia externa vertical —es decir, de iniciativas de políticas pertenecientes a diferentes sectores y distintos niveles administrativos—, lo que añade mayor complejidad al análisis (Nilsson y otros, 2012).

En segundo lugar, muchas dimensiones contextualizan la evaluación de sinergias y concesiones específicas. Proporcionan una visión más profunda de los elementos que dan forma a las interacciones entre los ODS y las Metas (Consejo Internacional para la Ciencia, 2017). Incluyen direccionalidad, así como factores de dependencia, como las dependencias del contexto específico del lugar —las concesiones o sinergias pueden variar de un contexto espacial y una escala a otros—, la dependencia de la gobernanza —una concesión puede ser el resultado de una gobernanza deficiente—, la dependencia tecnológica —la aplicación de la tecnología puede mitigar o eliminar concesiones aparentes— y la dependencia temporal —algunas interacciones se desarrollan en tiempo real, mientras que otras muestran retrasos significativos—. En el marco de la sección 3 se estudiarán más a fondo estas dimensiones contextuales, cuando se integren las conclusiones de los estudios de caso por países.

La literatura sobre los servicios ecosistémicos añade una advertencia más con respecto a la reversibilidad. La probabilidad de que una meta específica limitada por los avances en otra área relacionada vuelva a su condición «neutra» original una vez que se resuelva la concesión puede variar en diferentes contextos (Haase & Schwarz, 2012).

## Enfoques metodológicos para medir las sinergias y las concesiones

Existen dos clasificaciones amplias de los enfoques metodológicos para estudiar los objetivos: su naturaleza cualitativa o cuantitativa, y su enfoque sistémico o no sistémico. Un enfoque sistémico permite realizar análisis más complejos que van más allá de la observación de cómo los pares de ODS interactúan directamente. Posibilita al investigador captar los efectos relacionados con todo el sistema, incluidos los efectos indirectos de un ODS sobre otro, con la mediación de un tercer objetivo o meta —las llamadas «interacciones de segundo orden»— (Weitz et al., 2019).

### Enfoques cuantitativos

Muchos investigadores han propuesto enfoques metodológicos cuantitativos que pueden complementar algunos diseños cualitativos, como se analizará en la última subsección (enfoques mixtos).

En el plano sistémico, los instrumentos de análisis de escenarios y de modelización cuantitativa son las principales alternativas para obtener resultados significativos, que puedan influir en las decisiones sobre políticas. Estos enfoques pueden apoyar el establecimiento de prioridades y la secuenciación de las decisiones con pruebas concretas de circuitos de retroalimentación inesperados entre los objetivos y las metas (Weitz et al., 2019). En etapas avanzadas de implementación, la modelización de intervenciones específicas diseñadas para diferentes



**Las concesiones y sinergias pueden evaluarse mediante múltiples niveles y dimensiones.**

sectores —y con objetivos cuantificables asignados— es útil para proporcionar una visión matizada del efecto combinado de todas las intervenciones (Millennium Institute, 2019).

Allen et al. (2016) revisaron 80 modelos y encontraron fortalezas y debilidades comunes. La naturaleza dinámica de muchos modelos y su escala nacional son esenciales para apoyar los esfuerzos de implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional (Allen et al., 2016). Dos modelos en particular —Threshold 21 e International Futures— fueron considerados los más sólidos. La fortaleza del primero residía en la flexibilidad de aplicación a una amplia variedad de contextos nacionales; la del segundo, en la facilidad de acceso y la asequibilidad (Allen et al., 2016).

El modelo iSDG, creado por el Millennium Institute y basado en el Threshold 21, es un avance bienvenido que se ha expandido para cubrir los 17 ODS (Collste et al., 2017). Se trata de un modelo de simulación interactivo para ayudar a los responsables de formular políticas y a los expertos a lograr los ODS. Contiene 30 sectores modelo vinculados entre sí dentro de las tres dimensiones de la sostenibilidad. El modelo mapea los circuitos clave de retroalimentación entre sectores y dentro de ellos, así como las relaciones no lineales y los desfases temporales que generan los complejos comportamientos sistémicos característicos de las interacciones entre los ODS (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016a).

Una desventaja de este tipo de metodología es la falta de integración de las variables de las tres dimensiones. Solo unos pocos modelos —incluyendo el reciente iSDG— incorporan las variables necesarias para su aplicación a los 17 ODS. Las variables relacionadas con el desarrollo social están notablemente ausentes en la mayoría de estos enfoques (Allen et al., 2016).

Otra desventaja de los instrumentos de modelización cuantitativa es que existen pocos repositorios en los que se catalogue, analice y compare esta amplia variedad de modelos. La puesta en marcha de la plataforma en Internet Modelling Tools for Sustainable Development Policies ha contribuido a abordar este desafío. En esta, ONU DAES presenta un paquete de cinco herramientas de modelización que ellos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utilizan actualmente en los contextos de cada país. Esos instrumentos son los siguientes: la modelización de todo el sistema económico; la evaluación integrada de los sistemas climáticos, terrestres, energéticos e hidrológicos (CLEWS por sus siglas en inglés); la modelización dinámica de los sistemas energéticos; la modelización del acceso a la electrificación geoespacial; y los instrumentos basados en encuestas a los hogares para la microsimulación de los efectos socioeconómicos y el consumo de electricidad. El objetivo general de estos instrumentos es que los Gobiernos mejoren la evaluación de las interrelaciones entre las dimensiones del desarrollo y los efectos que las políticas alternativas pueden tener en diferentes sectores (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016a).

Por último, aunque los diferentes enfoques cuantitativos comparten una base sistémica, pocos tienen realmente en cuenta las complejas interacciones entre los Objetivos de las diferentes esferas de políticas



y la dinámica espacial y temporal (Obersteiner et al., 2016; Neumann et al., 2018).

En el lado no sistémico, algunos estudios cuantitativos han empleado correlaciones por pares entre los Objetivos utilizando datos para sus indicadores. Sin embargo, este enfoque no ha logrado pasar de los análisis correlacionales a la cuestión clave de la inferencia causal (Pradhan, 2017), por lo que no nos detendremos en ellos en el presente trabajo.

## Enfoques cualitativos

En otros estudios se ha adoptado un enfoque cualitativo, que identifica y evalúa los vínculos entre los ODS y las metas. Las consultas con expertos en políticas, profesionales y actores interesados, así como las reseñas bibliográficas complementarias basadas en fuentes secundarias, son fuentes de datos fundamentales.

Nilsson et al. (2012) evalúan los vínculos de los Objetivos mediante un análisis de coherencia de políticas. Otros autores han recurrido al análisis de redes, esto es, a la identificación y codificación cualitativas de vínculos sobre la base de la teoría y de pruebas secundarias disponibles. Weitz et al. (2014) evalúan las conexiones entre los ODS utilizando tres enfoques complementarios: i) la exploración de interacciones entre las metas propuestas; ii) la exploración de la naturaleza de las interacciones entre las metas —interdependientes, limitantes y reforzantes—; y iii) la identificación de «metas de nexo» entre sectores. El trabajo de Le Blanc (2015) es otro ejemplo de análisis de redes puras.

Algunos autores proponen enfoques de «puntuación» para identificar y medir la intensidad y dirección de las interacciones. El marco de puntuación más conocido —el de Nilsson et al. (2016)— se considera actualmente el estándar entre los enfoques cualitativos basados en la puntuación (Weitz et al., 2019). Sus ventajas incluyen la facilidad de uso y comparaciones más detalladas que las metodologías utilizadas por sistemas de puntuación binarios —positivo/sinergia versus negativo/concesión— (Weitz et al., 2019).

Este enfoque, especialmente cuando se usa solo, sigue enfrentando desafíos. Un enfoque verdaderamente sistémico requiere la inclusión intensa, en tiempo y recursos, de todos los objetivos y metas; cada vínculo debe ser evaluado en forma cualitativa (Weitz et al., 2019). La agregación de grupos de indicadores en el nivel de las metas es una posible solución, pero se hace a expensas de la trazabilidad y la transparencia de las evaluaciones cualitativas (Weitz et al., 2019). Los juicios de los expertos y las partes interesadas, utilizados para establecer las puntuaciones, también pueden no coincidir (Weitz et al., 2019).

## Enfoques mixtos

Otras metodologías y marcos emergentes salvan la brecha entre los enfoques cualitativos y cuantitativos, generalmente desde una perspectiva sistémica. Mainali et al. (2018) combinan el análisis cualitativo de redes con el análisis avanzado de sostenibilidad (ASA,



en inglés). Este último es un método cuantitativo que conceptualiza la sinergia como una interacción estadística entre dos variables independientes, lo que determina que su impacto combinado sea mayor que la suma de los impactos individuales.

La escala inicial presentada por Nilsson et al. (2016) se ha ampliado y se ha aplicado a los vínculos de los ODS en determinados entornos. Weitz et al. (2018) y Weitz et al. (2019) añaden componentes cuantitativos que dan como resultado enfoques mixtos. Weitz et al. (2018) analizan las interacciones de los objetivos mediante la construcción de una matriz de impacto transversal alimentada con los resultados de un ejercicio de puntuación con expertos —los autores—, utilizando el marco de Nilsson et al. (2016). Esto le otorga al enfoque una fuerte ventaja sistémica. Los datos de la matriz de impactos transversales se visualizan luego mediante técnicas de análisis de redes, y se aplican técnicas cuantitativas para identificar interacciones positivas y negativas. Una ventaja de este enfoque es que los autores pueden tomar en cuenta los efectos de segundo orden, y determinar si los vínculos positivos tienen impactos limitados o en todo el sistema (Weitz et al., 2018). Un punto débil es que la calidad del análisis depende de la subjetividad del juicio de los expertos.

Weitz et al. (2019) muestran cómo se pueden implementar enfoques mixtos con una perspectiva altamente sistémica. Los autores aplican un «enfoque de sinergias de ODS» a la Unión Europea, pero solo a un conjunto específico de metas y objetivos. Basándose en el análisis de redes y en las técnicas cuantitativas utilizadas por primera vez por Weitz et al. (2018), utilizan una escala de siete puntos para evaluar las interacciones con los datos de los expertos, las partes interesadas y las fuentes secundarias. Sin embargo, el seleccionar únicamente algunos Objetivos y Metas —así como las dificultades para puntuar las interacciones a escala regional en lugar de nacional— determina que las diferencias entre los países sean menos discernibles.

## Utilización de datos y evidencia en los análisis de sinergias y concesiones

La elección del enfoque metodológico tiene consecuencias en los datos seleccionados para el análisis. La calidad y la disponibilidad de los datos pueden limitar los enfoques elegibles y el alcance del análisis, como se observará al revisar los estudios de caso de países en el presente capítulo.

Los enfoques existentes utilizan fuentes de datos primarias y secundarias. Las fuentes primarias se eligen a menudo en estudios que aplican metodologías cualitativas, e implican la codificación de indicadores basados en juicios de expertos y en entrevistas con partes interesadas pertinentes sobre las políticas en contextos nacionales (Nilsson et al., 2016).

Las fuentes de datos secundarias ocupan un lugar destacado en los estudios con enfoques cuantitativos, e incluyen encuestas nacionales de hogares, bases de datos de organizaciones internacionales y datos de registros nacionales (Mainali et al., 2018). Las pruebas y los datos secundarios se utilizan a veces en marcos cualitativos para complementar la información procedente de los juicios de los expertos.

## Lagunas y contribuciones de la investigación

Este estudio contribuye a llenar dos lagunas. En primer lugar, centra analíticamente la evidencia de los vínculos a nivel nacional, ofreciendo una perspectiva comparativa de los resultados obtenidos al aplicar diferentes metodologías a los datos de diversos países. En segundo lugar, ayuda a salvar las brechas entre la evidencia sobre sinergias y concesiones, y las políticas recomendadas. La literatura sobre la coherencia de las políticas para la aplicación de la Agenda 2030 ha hecho grandes progresos en la identificación de recomendaciones institucionales intersectoriales para maximizar la coherencia entre todos los Objetivos. Sin embargo, siguen sin explorarse suficientemente las recomendaciones de políticas temáticas y sectoriales, y cómo los cambios en políticas específicas implementados por los ministerios competentes pueden ayudar a maximizar sinergias específicas, o a minimizar una concesión en particular.

En la siguiente sección, el análisis se centrará, en primer lugar, en la comparación entre la nueva evidencia sobre los vínculos e investigaciones anteriores, con el fin de ayudar a contextualizar los hallazgos e identificar los posibles factores de dependencia. En segundo lugar, a partir de esos factores se derivarán recomendaciones de políticas temáticas destinadas a orientar el diseño y la implementación de políticas.

## Sinergias y concesiones entre los ODS en el Sur Global: perspectivas de la iniciativa SVSS

La iniciativa *El estado de los ODS* seleccionó tres ODS —4, educación de calidad; 7, energía asequible y no contaminante; y 8, trabajo decente y crecimiento económico— para analizar los esfuerzos de implementación en seis países del Sur Global: Bolivia, Ghana, la India, Nigeria, el Perú y Sri Lanka. En esta selección, se tuvieron en cuenta los objetivos examinados durante el Foro Político de Alto Nivel de 2019, así como la experticia de Southern Voice.

Se formaron equipos en torno a cada estudio de caso. Para el análisis, cada equipo eligió no más de dos de los tres ODS mencionados. Los equipos se centraron en las tres cuestiones transversales subrayadas por la SVSS. En cuanto a las sinergias y concesiones, seleccionaron de uno a cuatro ODS adicionales para unir los objetivos por pares y analizar su interacción en cada país. Por último, cada equipo concluyó con una sección sobre las implicaciones en materia de políticas, derivadas del análisis.

Los estudios de caso por países de la SVSS tienen un enfoque heterogéneo. Algunos eligieron metodologías cuantitativas, mientras que otros utilizaron enfoques mixtos. Los datos procedieron en su mayoría de fuentes secundarias, pero algunos estudios de caso incluyeron los resultados de estrategias de recopilación de datos primarios. Los niveles de análisis también difieren; los estudios de caso consideraron de manera diversa las interacciones entre los ODS en el nivel nacional, local e individual.

2 Es necesario mencionar aquí algunas advertencias metodológicas. Dado que en la mayoría de los estudios de caso se seleccionaron enfoques no sistémicos para las sinergias y concesiones, este capítulo no pudo producir un marco sistémico general que integrara los hallazgos, porque se esperaba que se centrara en la exploración de la investigación original de la SVSS. Por lo tanto, el análisis de la sección 3 se realiza en el nivel de las interrelaciones directas —de primer orden— de los ODS. Esto tiene limitaciones obvias a la luz de la discusión presentada en la sección 2. Sin embargo, como se muestra en la sección preliminar, el objetivo de este capítulo no es hacer un desarrollo metodológico necesariamente innovador, sino presentar un marco para analizar y comparar nueva evidencia a nivel nacional, así como salvar la brecha entre estos hallazgos y las recomendaciones para políticas concretas dirigidas a los encargados de tomar decisiones.

3 En el apéndice 1, a modo de guía para el lector, se presentan brevemente los seis estudios de caso por países de la SVSS, incluidos el contexto nacional pertinente, el enfoque metodológico y el tipo de datos utilizados para evaluar las sinergias y las concesiones.

El propósito de esta sección es desarrollar un análisis integrado, ubicado en un marco original elaborado para el Reporte Global que sobre la base de los hallazgos de los seis países<sup>2</sup> pueda impulsar eficazmente la acción de los encargados de formular políticas.

En la tercera sección se presentará, primero, un marco original para estandarizar y comparar los ejercicios de sinergias y concesiones de cada país en una matriz visual (tabla 5.1). En esta sección también se toman en cuenta los subcomponentes del marco y los hallazgos fundamentales para determinar las implicaciones concretas en materia de políticas. En segundo lugar, en esta sección se examinarán 5 de los 11 pares de ODS de los estudios por países. Para cada uno de estos cinco pares, se discutirá acerca de la evidencia sobre la vinculación entre ambos en investigaciones anteriores, seguido por los resultados de este conjunto de estudios.<sup>3</sup> Los objetivos son i) determinar si la nueva evidencia sobre estos pares de ODS coincide con la evidencia anterior, ii) precisar qué nuevas perspectivas deben tener en cuenta los encargados de formular políticas y los actores internacionales en lo que respecta a la coherencia de las políticas y iii) explorar las posibles hipótesis de dependencia específicas de cada país que podrían explicar los resultados imprevistos (Consejo Internacional para la Ciencia, 2017).

## Marco

El marco original elaborado para este estudio —presentado en la tabla 5.1— se basa en la revisión de la literatura y el contexto identificados en la sección 2, y toma en cuenta las restricciones contextuales mencionadas al inicio de esta sección. Está organizado en dos categorías principales para el análisis.

La primera categoría es la del enfoque. Se identifican las diferencias y los puntos en común entre los enfoques metodológicos en los seis casos, y se determina si en la literatura existe ya una metodología o marco conceptual sobre las sinergias y concesiones, o si representa un nuevo enfoque. El enfoque incluye cinco dimensiones: el tipo —cuantitativo, cualitativo o mixto—, la metodología, las fuentes de datos, el nivel de análisis y las limitaciones contextuales. En el apéndice 1 se describen esas dimensiones con más detalle.

La segunda categoría son los hallazgos. Sobre la base de las secciones de sinergias y concesiones de los casos, se traza un mapa de los 11 pares diferentes de ODS analizados: ODS 4 (educación de calidad) y ODS 1 (fin de la pobreza); ODS 4 (educación de calidad) y ODS 5 (igualdad de género); ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 5 (igualdad de género); ODS 7 (energía asequible y no contaminante) y ODS 3 (salud y bienestar); ODS 4 (educación de calidad) y ODS 10 (reducción de las desigualdades); ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 4 (educación de calidad); ODS 7 (energía asequible y no contaminante) y ODS 5 (igualdad de género); ODS 4 (educación de calidad) y ODS 3 (salud y bienestar); ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 12 (producción y consumo responsables); ODS 7 (energía asequible y no contaminante) y ODS 13 (acción por el clima); y ODS 7 (energía asequible y no contaminante) y ODS 15 (vida de ecosistemas terrestres) (véase la tabla 5.1).

Esta sección se centra en cuatro de los pares mencionados, analizados en, al menos, dos estudios de países (véanse los pares coincidentes

marcados con colores en la tabla 5.1). Para asegurar la plena representación de todos los estudios de caso, la sección también añadirá una mirada cercana a un quinto grupo de ODS (7, 3 y 5), una tríada que nos permitirá incorporar los hallazgos del estudio de caso de Ghana, dada la estrecha relación entre la energía, la salud y las dimensiones de género que subraya. Las vinculaciones que se analizarán en profundidad son las siguientes:

- ODS 4 (educación de calidad) y ODS 1 (fin de la pobreza)
- ODS 4 (educación de calidad) y ODS 5 (igualdad de género)
- ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 5 (igualdad de género)
- ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 4 (educación de calidad)
- ODS 7 (energía asequible y no contaminante), ODS 3 (salud y bienestar) y ODS 5 (igualdad de género)

Para cada par —y la tríada que se presenta al final—, el marco destaca una serie de dimensiones analíticas: i) el tipo de interacción —sinergia, concesión o neutral; además, la primera categoría también capta los casos con sinergias «sin explotar» o «no realizadas», etiquetadas así en el marco—; ii) una breve descripción de la interacción con el Objetivo; iii) la direccionalidad —unidireccional o bidireccional—; y iv) la identificación de los posibles factores de dependencia que subyacen a la vinculación.

En lo que respecta a la categoría «tipo de interacción» de la tabla 5.1, algunos ejemplos aclaran cuándo una interacción no es claramente una sinergia o una concesión. Muchos estudios detectaron vínculos neutrales, es decir, que aparentemente los avances en un ODS no tenían un impacto en otro. Sin embargo, algunos son definidos por los autores como «sinergias no explotadas» porque los vínculos pueden ser positivos si se abordan factores de dependencia específicos. Este es el caso de la relación entre los resultados de la educación y el trabajo en los jóvenes del Perú. En otros casos, los ODS estrechamente interrelacionados con algunos progresos positivos en el primer objetivo podrían convertirse en sinérgicos, pero en última instancia son negativos debido a los limitados o nulos progresos en el otro. Es el caso de Ghana, donde la adopción limitada de combustibles no contaminantes desencadena resultados de salud negativos para los hogares. La plena aplicación de la energía no contaminante se traduciría en un progreso positivo en la dimensión de la salud.

Esta sección incluye una infografía (figura 5.1) que resume la categoría de los hallazgos, tal como se presenta en la tabla 5.1.

**Tabla 5.1. Matriz para el análisis transversal de las sinergias y concesiones en los estudios de caso por países**

Categorías	Estudios de caso por país					
	Perú	Bolivia	India	Sri Lanka	Ghana	Nigeria
Enfoque						
Tipo	Mixto	Cuantitativo	Mixto	Mixto	Mixto	Cuantitativo
Metodología	Regresión logística (modelo logístico)	Simulaciones contrafactuales de las funciones de densidad conjunta	Análisis factorial exploratorio, análisis factorial confirmatorio, modelización de ecuaciones estructurales y análisis textual	Análisis de tendencias, mapeo de redes y entrevistas	Calculadora integrada de beneficios del modelo LEAP y grupos de discusión para el enfoque cualitativo	Análisis de redes basado en datos cuantitativos y análisis de correlación de Spearman; revisión de la literatura cualitativa
Fuentes de datos	Encuesta de Young Lives, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) y entrevistas	Series cronológicas de encuestas transversales nacionales en hogares	Recopilación de datos primarios (cuestionario) y análisis de datos secundarios (Censo del 2011, datos administrativos y directrices del programa PMKVY)	Recopilación de datos primarios y secundarios mediante entrevistas	Varios (indicadores del Servicio de Estadística de Ghana, y otros)	Primarios (entrevistas a fondo) y secundarios (encuestas demográficas y de salud de Nigeria)
Nivel de análisis	Individual	Individual	Hogares	Individual	País, región e individual	País
Limitaciones contextuales mencionadas por los autores	Tamaños de las muestras en el estudio longitudinal, especialmente cuando se consideran poblaciones específicas	Disponibilidad limitada de datos	Escasez de datos	Limitaciones de datos y estigmas en las entrevistas	El modelo presenta limitaciones para evaluar las metas sociales	Limitación de datos para medir la calidad de la educación
Hallazgos						
Primer ODS seleccionado por el estudio de caso	4 (educación de calidad)	4 (educación de calidad)	4 (educación de calidad)	8 (trabajo decente y crecimiento económico)	7 (energía asequible y no contaminante)	4 (educación de calidad)
Segundo ODS seleccionado por el estudio de caso	8 (trabajo decente y crecimiento económico)	n/a	8 (trabajo decente y crecimiento económico)	n/a	n/a	n/a
Primer par de sinergias y concesiones	1 (fin de la pobreza)	4 (educación de calidad)	4 (educación de calidad)	8 (trabajo decente y crecimiento económico)	7 (energía asequible y no contaminante)	4 (educación de calidad)
	4 (educación de calidad)	1 (fin de la pobreza)	5 (igualdad de género)	5 (igualdad de género)	3 (salud y bienestar)	1 (fin de la pobreza)
Tipo de interacción	Sinergia	Neutral	Neutral	Neutral	Sinergia	Sinergia

Descripción de la interacción	Un nivel socioeconómico más bajo se asocia con el hecho de quedarse atrás en la educación	Un mayor número de años de escolaridad no explica la reducción de la pobreza	El nivel de educación no muestra ninguna correlación con el empoderamiento de la mujer	Las normas sociales de género reducen los efectos de sinergia para las mujeres	Los combustibles domésticos contaminantes son una causa subyacente importante de las muertes relacionadas con la contaminación del aire	La educación de calidad lleva a la reducción de la pobreza y esto conduce a un mayor acceso a la educación
Direccionalidad	Bidireccional	Bidireccional	Bidireccional	Bidireccional	Unidireccional	Bidireccional
Posible dependencia	Dependencia del contexto específico del lugar (DCEL): características de la educación	DCEL: calidad de la educación	DCEL: normas sociales, calidad de la infraestructura y educación	DCEL: cuidado de familiares no remunerado y tareas domésticas; acoso sexual en el transporte público y en el lugar de trabajo	Dependencia temporal	DCEL: desigualdad de género
Segundo par de sinergias y concesiones	5 (igualdad de género)	4 (educación de calidad)	8 (trabajo decente y crecimiento económico)	8 (trabajo decente y crecimiento económico)	7 (energía asequible y no contaminante)	4 (educación de calidad)
	4 (educación de calidad)	10 (reducción de las desigualdades)	5 (igualdad de género)	4 (educación de calidad)	5 (igualdad de género)	3 (salud y bienestar)
Tipo de interacción	Neutral	Neutral	Neutral	Sinergia	Sinergia	Sinergia
Descripción de la interacción	A las niñas les va igual de bien o mejor en la escuela, pero es probable que se queden atrás en el trabajo (sinergia sin explotar)	Más años de escolaridad no explican la reducción de la desigualdad de ingresos	El descenso de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y el acceso limitado al trabajo decente se asocian con una menor autonomía de ella	El incremento del capital humano eleva la productividad. Sin embargo, los efectos diferenciales dependen del tipo de trabajador	La energía no contaminante beneficia la salud de las mujeres y libera parte de su tiempo	La calidad de la educación incrementa la conciencia y el acceso a los servicios de salud
Direccionalidad	Bidireccional	Unidireccional	Bidireccional	Unidireccional	Unidireccional	Unidireccional
Posible dependencia	DCEL: normas de género y trabajo no remunerado	DCEL: calidad de la educación	DCEL: normas de género, seguridad y trabajo no remunerado	DCEL: participación del sector privado; adaptación a la cambiante industria textil	DCEL: normas de género restrictivas	DCEL: normas de género
Tercer par de sinergias y concesiones	4 (educación de calidad)	4 (educación de calidad)	n/a	8 (trabajo decente y crecimiento económico)	7 (energía asequible y no contaminante)	4 (educación de calidad)
	8 (trabajo decente y crecimiento económico)	8 (trabajo decente y crecimiento económico)	n/a	12 (producción y consumo responsables)	13 (acción por el clima)	5 (igualdad de género)
Tipo de interacción	Sinergia, pero no explotada para todos los grupos	Sinergia limitada	n/a	Concesión	Sinergia	Sinergia

Descripción de la interacción	Quedarse atrás en la educación está asociado con quedarse atrás en el trabajo decente	Más años de educación solo contribuyen mínimamente a los ingresos laborales, sobre todo en el caso de los hombres	n/a	El crecimiento económico provoca un consumo derrochador	La energía no contaminante reduce las emisiones de gases de efecto invernadero	Mayor número de normas de igualdad entre géneros eliminan los obstáculos para el acceso de las niñas a la educación, y la educación de calidad ayuda a deconstruir las normas inequitativas
Direccionalidad	Unidireccional	Unidireccional	n/a	Unidireccional	Bidireccional	Bidireccional
Posible dependencia	La calidad de la educación y la autonomía económica son claves para explotar la sinergia	Baja demanda de mano de obra para trabajadores altamente calificados	n/a	Gobernanza	Marco temporal	Contexto específico del lugar
Cuarto par de sinergias y concesiones	n/a	n/a	n/a	n/a	7 (energía asequible y no contaminante)	4 (educación de calidad)
	n/a	n/a	n/a	n/a	15 (vida de ecosistemas terrestres)	8 (trabajo decente y crecimiento económico)
Tipo de interacción	n/a	n/a	n/a	n/a	Neutral	Sinergia
Descripción de la interacción	n/a	n/a	n/a	n/a	La vida de los ecosistemas terrestres mejora sin la energía no contaminante	La mejora del capital humano incrementa la productividad
Direccionalidad	n/a	n/a	n/a	n/a	Bidireccional	Unidireccional
Posible dependencia	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	DCEL: etapa de desarrollo económico

Notas: n/a = no aplicable (utilizado en los casos en los que solo se analizaron dos o tres pares de ODS en busca de sinergias y concesiones).

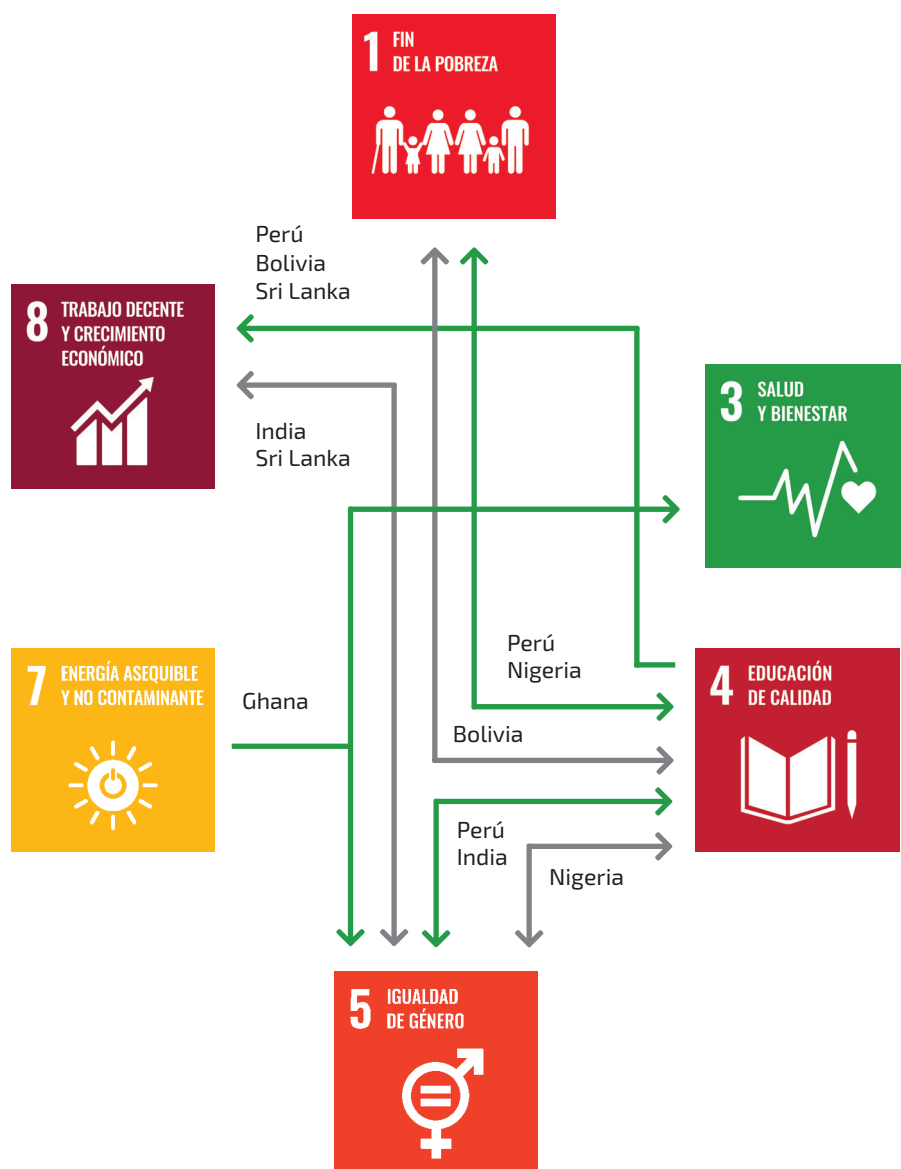
Los colores iguales identifican los pares de ODS (díadas que se analizarán juntas en la siguiente sección).

Fuentes: Adeniran et al. (2020), Nair et al. (2020), Crensil et al. (2020), Andersen et al. (2020), Alcázar et al. (2020) y Fernando et al. (2020).

Elaboración propia.

La figura 5.1 sintetiza visualmente la categoría de hallazgos de la tabla 5.1 y presenta los seis principales ODS elegidos para los análisis en profundidad. Las flechas verdes, grises o rojas denotan direccionalidad, y si la relación es sinérgica —incluidos los casos no explotados—, neutral o de concesión. Las etiquetas identifican qué par de ODS está presente en cada estudio de país.

Figura 5.1. Infografía que presenta un resumen visual de la sección de hallazgos en la tabla 5.1.



Nota. Como se muestra en la tabla 5.1, no se encontraron concesiones en los grupos de ODS seleccionados para los análisis en profundidad. Por eso no hay flechas rojas en la infografía.

Fuentes: Adeniran et al. (2020), Nair et al. (2020), Crentsil et al. (2020), Andersen et al. (2020), Alcázar et al. (2020) y Fernando et al. (2020).

Elaboración propia.

## Vínculos entre ODS en los contextos de los países: los hallazgos que están en el centro de la atención

Esta sección contextualiza y evalúa los cinco pares de ODS seleccionados para una comparación en profundidad. Comienza con una breve revisión de la literatura de cada caso, centrándose tanto en la investigación específica del ODS como en la percepción desde el área de



las políticas —que es más amplia—, antes de esbozar las conclusiones. Aunque la mayoría de las sinergias son bien conocidas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, a veces algunas circunstancias específicas impiden que afloren. Por consiguiente, es importante identificar los factores de dependencia para determinar las políticas específicas que deben surgir en respuesta, necesarias para promover la coherencia y aprovechar las sinergias.

## ODS 4 (educación de calidad) y 1 (fin de la pobreza)

### *Lo último en conocimiento sobre el tema*

La mitigación de la pobreza requiere el acceso universal e inclusivo a los recursos básicos y a los sistemas de protección social (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO] 2015). Proporcionar una educación inclusiva y de calidad es una de las herramientas más poderosas y probadas para el desarrollo sostenible (Banco Mundial [FAO], 2018). Sin embargo, el progreso educativo en algunos países en desarrollo se ve obstaculizado por la pobreza, los conflictos armados y las emergencias. Medir si la pobreza impide la educación, o si la educación ayuda a aliviar la pobreza, es útil para determinar si los ODS 4 y 1 están en sinergia o provocan concesiones.

Oxaal (1997) entiende la relación entre la educación y la pobreza de dos maneras: la educación como reducción de la pobreza a largo plazo, o la pobreza como limitante de los logros educativos. La educación como estrategia de reducción de la pobreza suele analizarse en el nivel individual y de país. Individualmente, la educación proporciona valiosas aptitudes y conocimientos que tienen la potencialidad de reducir la pobreza por ingresos aumentando los salarios de una fuerza de trabajo más calificada (Hanushek, 2013). Al otorgar acceso universal a la educación —una dimensión de la pobreza multidimensional—, se reducen las privaciones personales. La evidencia demuestra que la educación aporta resiliencia, empodera a las personas y contribuye al desarrollo individual, familiar y comunitario (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2017).

En términos macroeconómicos, se reconoce que la educación reduce la desigualdad de ingresos. Un estudio realizado entre 1985 y 2005 por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia ([UNICEF], 2015) en 114 países reveló que un año más de escolarización reduce el coeficiente nacional de Gini en 1,4 puntos porcentuales. La UNESCO (2017) ha argumentado que casi 60 millones de personas podrían superar la pobreza si todas las personas de 15 años y más contaran con solo dos años más de escolaridad.

La pobreza como limitante de los logros educativos puede analizarse en los ámbitos macro y micro. En el ámbito macroeconómico, los países con ingresos más bajos suelen presentar niveles de matrícula más débiles y menos años de educación promedio (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2017). Microscópicamente, los niños que viven en hogares pobres suelen recibir menos educación que los de los hogares ricos. Para los infantes, esto puede crear brechas en el desarrollo cognitivo y del lenguaje (Rubio-Codina & Grantham-McGregor, 2019). Esto implica

una violación de los derechos de los niños y niñas, y es perjudicial para el desarrollo de sus habilidades, pues afecta negativamente sus trayectorias de vida (Cecchini et al., 2015).

La reducción de la pobreza (ODS 1) ayudaría a disminuir las barreras que afectan a la educación; invertir en una educación de calidad (ODS 4) tendría un impacto positivo en la reducción de la pobreza. Esto indica que, aunque los ODS 1 y 4 son objetivos en sí mismos, también hay espacio para sinergias bidireccionales.

La fuerte sinergia en este caso también se ha abordado en literatura referida específicamente a la Agenda. Utilizando el análisis de correlación de rango no paramétrico de Spearman, Pradhan et al. (2017) analizaron cuantitativamente las sinergias de los ODS, e identificaron correlaciones positivas o negativas a partir de los indicadores desarrollados por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de ODS. Sus hallazgos revelan que los ODS 1 y 4 mantienen importantes relaciones sinérgicas, que ocupan el segundo lugar entre los 10 principales pares de sinergias, y son eclipsados solo por los ODS 11 y 13 (ciudades y comunidades sostenibles, y acción por el clima). Le Blanc (2015) clasificó al ODS 1 en el tercer lugar de los Objetivos que más vínculos tienen con otros.

Vladimirova y Le Blanc (2016) estudiaron la relación entre el ODS 4 (educación de calidad) y otros. Al analizar 37 informes mundiales producidos por las organizaciones de las Naciones Unidas, los autores encontraron que la educación es reconocida como facilitadora de otros ODS. También argumentan que hay problemas de endogeneidad con el vínculo entre los ODS 4 y 1 (fin de la pobreza). La educación de calidad ayuda a aliviar la pobreza al incrementar los ingresos y la capacidad de resiliencia de las personas, lo cual beneficia a las minorías y previene la transmisión intergeneracional de la pobreza. Este impacto positivo puede verse frenado por un acceso limitado a la educación y por el aumento de las exigencias educativas para el ingreso al mercado de trabajo. Sin embargo, la reducción de la pobreza también mejora la educación, al disminuir las diferencias en la calidad de los servicios accesibles a las personas con ingresos distintos. No obstante, en el estudio se observó que los niños y niñas de los entornos de ingresos más bajos son propensos a recibir menos servicios educativos —y de peor calidad— que los de los hogares con ingresos más altos.

Aunque convincente, esta evidencia no vincula causalmente los ODS 1 y 4 para explicar esta sinergia. Es necesario investigar más las sinergias y concesiones de ciertas intervenciones específicas en materia de políticas. La metodología desarrollada por Mainali et al. (2018), que utiliza un enfoque mixto sumado a datos históricos, ofrece un buen punto de partida para analizar la relación entre cuatro ODS. Uno de los objetivos en los que se centra esta investigación es el ODS 1 (fin de la pobreza), que ha demostrado tener fuertes sinergias con otros ODS. El estudio concluye que el potencial de sinergias y concesiones es específico a cada contexto, y depende de las políticas enfatizar esos vínculos.

”

**La educación de calidad ayuda a aliviar la pobreza al incrementar los ingresos y la capacidad de resiliencia de las personas, lo cual beneficia a las minorías y previene la transmisión intergeneracional de la pobreza.**

## *Perspectivas desde el Perú, Bolivia y Nigeria*

En los estudios de caso del Perú, Bolivia y Nigeria, se analizan las sinergias y concesiones entre los ODS 1 (fin de la pobreza) y 4 (educación de calidad).

En el caso peruano, Alcázar et al. (2020) encuentran potencial para una fuerte sinergia entre el ODS 4 (educación de calidad) y el 1 (fin de la pobreza) en el nivel individual. El estar ubicado en los quintiles de ingresos más bajos fue una variable importante para predecir indicadores de educación deficiente entre los y las adolescentes y adultos jóvenes. Los estudiantes de primaria que viven en pobreza presentan un 5% más de probabilidades de retrasarse en las puntuaciones de Lectura y un 16,1% más de probabilidades de retrasarse en Matemáticas (Alcázar et al., 2020).

La estrecha relación entre la pobreza y el acceso a la educación está vinculada a los obstáculos que impiden obtener un trabajo decente en una etapa posterior de la vida (Alcázar et al., 2020), lo que puede reproducir la pobreza por ingresos y reducir la autonomía económica. La relación entre la educación y la pobreza suele ser bidireccional. Las barreras en una dimensión crean resultados negativos en la otra. El caso peruano muestra que estos efectos tienen una dimensión intergeneracional: a menudo, los niños con resultados educativos que evidencian atraso escolar son hijos de padres pobres que, cuando eran jóvenes, se enfrentaron a barreras de acceso a la educación. (Alcázar et al., 2020).

La asociación entre la educación y la pobreza significa que las políticas diseñadas para abordar cualquiera de las dos pueden tener efectos en cadena. Los hallazgos en el caso peruano sugieren que las reformas en las políticas —basadas en la evidencia y que apunten hacia un objetivo— producirán efectos positivos en el otro objetivo. Para garantizar que las reformas levanten con éxito las barreras que impiden a los grupos vulnerables acceder a la educación, las políticas educativas deben tomar en cuenta ciertas dependencias contextuales específicas a cada lugar. Entre ellas figuran la asignación adecuada de recursos e infraestructura de calidad para fortalecer los entornos de aprendizaje —incluidas las consideraciones relativas al acceso y el transporte, especialmente en las regiones rurales—, las políticas con componentes socioeducativos dirigidos a impulsar las trayectorias individuales, y las sinergias entre la escuela y los centros de atención de la salud.

En Bolivia, la pobreza por ingresos ha disminuido considerablemente durante los últimos 15 años (Andersen et al., 2020). Sin embargo, el estudio de caso muestra que los logros educativos —medidos en años adicionales de educación— obtenidos durante el período 1999-2014 no han contribuido a reducir la pobreza extrema ni la pobreza por ingresos monetarios (Andersen et al., 2020). Ahí donde se esperaba una sinergia, existe una relación aparentemente neutra entre las dos dimensiones de política y los ODS. Estos resultados son sorprendentes. Los autores sugieren que, dado que la inversión educativa boliviana es una de las más altas de los países sudamericanos —un promedio del 7% de su producto interno bruto [PIB]—, esta vinculación neutral podría incluso haberse convertido en una concesión si esos recursos se hubieran utilizado de manera más eficiente (Andersen et al., 2020).

Sin embargo, este análisis se centra en los años de escolaridad más que en la calidad de la educación, que es también una característica clave del ODS 4. La calidad es una de las principales diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las metas de educación de los ODS. Un análisis de sinergias y concesiones que no incluya los logros y resultados educativos es intrínsecamente limitado, e impide considerar por qué la duración del período educativo no contribuye a la reducción de la pobreza monetaria. El estudio de caso de Bolivia ilustra esta cuestión, ya que, al no existir datos respecto a la calidad de la educación a nivel nacional (Andersen et al., 2020), es imposible saber si esta falta de contribución significativa de la educación a la reducción de la pobreza se debe a la propia educación o a los problemas relacionados con su calidad y pertinencia (Hanushek, 2013). La calidad es, por lo tanto, un factor probable de dependencia del contexto espacial específico, en este caso. Los problemas relacionados con la medición de la pobreza también son importantes para contextualizar los hallazgos, incluida la exclusión de datos sobre la producción familiar y el autoconsumo en los últimos recuentos de pobreza por ingresos (Andersen et al., 2020).

En Nigeria, Adeniran et al. (2020) corroboran la estrecha interrelación entre la pobreza y la educación. Los autores califican de «indivisible» la interacción entre la erradicación de la pobreza y la educación de calidad; el avance en un Objetivo afecta simultáneamente al avance en el otro (Adeniran et al., 2020). Concluyen que una educación de mayor calidad conduce a la reducción de la pobreza. Pero unos ingresos más altos también conducen a una educación de mayor calidad, en un círculo virtuoso que reduce la transmisión intergeneracional de la pobreza (Adeniran et al., 2020). Asimismo, los autores también señalan un factor de dependencia: la desigualdad de género. Las normas sociales pueden impedir que las jóvenes vayan a la escuela (Adeniran et al., 2020).

En conclusión, los casos boliviano, nigeriano y peruano sugieren la presencia de sinergias entre los ODS 1 y 4, en consonancia con la evidencia y la literatura internacionales. El caso peruano ilustra una relación positiva entre la reducción de la pobreza y la calidad de la educación a nivel individual, pero señala una disparidad de impacto entre los diferentes sectores socioeconómicos. En Bolivia, el eslabón perdido entre la duración de la etapa educativa y la reducción de la pobreza podría explicarse por un sesgo metodológico: en la medición de la pobreza, faltan datos relacionados con la producción familiar; y en la medición de la educación, con la calidad de esta. Por último, el caso de Nigeria pone de manifiesto las sinergias entre los ODS 1 y 4, que son «indivisibles», según los autores.

## **ODS 4 (educación de calidad) y 5 (igualdad de género)**

### *Lo último en conocimiento sobre el tema*

Las desigualdades de género en la educación han disminuido en todo el mundo, pero las niñas todavía se enfrentan a la discriminación y a las diferencias de género en la educación primaria, secundaria y universitaria. Este es un factor que impide la plena participación de la mujer en el mercado laboral. Por ejemplo, en África septentrional, solo una de cada cinco mujeres realiza trabajos no relacionados con la actividad agrícola. A nivel mundial, solo en 46 países las mujeres ocupan



**La educación de calidad puede mejorar las oportunidades de las niñas y las jóvenes, al elevar sus aspiraciones y promover el trabajo remunerado fuera del hogar.**

más del 30% de los escaños en, al menos, una cámara del parlamento nacional (Organización de Naciones Unidas [ONU], 2019a). La sinergia entre los ODS 4 y 5 puede alentar la participación de las mujeres y las niñas en todas las esferas políticas, económicas y públicas, ofreciendo oportunidades reales de autonomía.

Los recursos para los educadores relativos a los ODS (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2019) establecen la importancia de la educación para la igualdad de género. Durante la primera infancia, las y los niños aprenden a cohabitar con sus pares de otros géneros; en la escuela primaria, aprenden el impacto de los roles de género en la identidad y la igualdad de trato. En la escuela secundaria, esta comprensión se amplía a la construcción social del género, incluidos los roles de género, las profesiones, los deportes y el hogar. Esto tiene enormes consecuencias en su desarrollo. Los estereotipos de género en el hogar, la escuela y la profesión tienen importantes implicaciones en los resultados educativos (Díaz Langou, De León et al., 2019b). Si se abordan las desigualdades de género desde una edad temprana, se reducirá la segmentación horizontal en la educación superior y en el mercado laboral en una etapa posterior de la vida.

Una educación de calidad, que incorpore las consideraciones de género, puede contribuir en gran medida a la igualdad de género, ampliando las oportunidades y elevando las aspiraciones de trabajar fuera de casa (Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA], 2014; Banco Mundial [BM], 2007). Empodera a las mujeres para que luchen contra la discriminación y en pro de sus derechos (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2013 y 2014; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010). En particular, la educación sexual integral tiene efectos positivos en los niveles de educación e independencia de las niñas y las mujeres (Montgomery & Knerr, 2018; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] et al., 2018).

A pesar de estas correlaciones positivas, las sinergias pueden verse disminuidas por normas sociales implícitas, sesgos y estereotipos que impiden que las sociedades con un alto nivel de educación logren la igualdad de género (Díaz Langou et al., 2019b). Para que la educación de calidad mejore la igualdad de género, es importante incluir una perspectiva de género destinada a minimizar la discriminación (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] et al., 2018). Además, la educación de calidad y la igualdad de género pueden abordar las normas y la discriminación de género que determina que menos niñas que niños asistan a las escuelas rurales (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2015; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], 2015).

Desde la perspectiva de la Agenda 2030, la literatura ilustra las correlaciones y sinergias entre la educación de calidad (ODS 4) y la igualdad de género (ODS 5). Pradhan et al. (2017) observan esto, aunque los ODS 4 y 5 estaban por debajo de los 10 pares de sinergias más importantes. Le Blanc (2015) clasificó todas las metas por vínculos con otros objetivos, y encontró que los ODS 4 y 5 se ubicaban en la octava

y séptima posición, respectivamente, incluyendo varios vínculos entre sí.

Vladimirova y Le Blanc (2016) también demuestran las sinergias entre los ODS 4 y 5. Los informes mundiales de la ONU señalan que la educación de calidad puede mejorar las oportunidades de las niñas y las jóvenes, al elevar sus aspiraciones y promover el trabajo remunerado fuera del hogar. Además, un mayor rendimiento educativo de las niñas puede cambiar positivamente las normas de género. También analizan el impacto de los progresos en materia de igualdad de género en la educación. Al reducir el matrimonio precoz y promover los derechos sexuales y reproductivos, la igualdad de género debilita las barreras a la educación de la mujer generadas por el matrimonio o los embarazos. El empoderamiento económico de las mujeres adultas también puede impulsar el incremento de los ingresos del hogar, y mejorar el rendimiento escolar de las y los niños. Se trata de un proceso a largo plazo, que constituye un desafío; el impacto de la educación corre el riesgo de continuar siendo bajo mientras estos estereotipos y prácticas negativas sigan existiendo. Vladimirova y Le Blanc (2016) muestran que integrar la perspectiva de género en la aplicación de políticas —incluida la acción afirmativa en torno al rendimiento escolar y la enseñanza sensible a las cuestiones de género— puede mitigar estos problemas.

En conclusión, aunque los estudios sugieren que existen sinergias entre la educación de calidad y la igualdad de género, la mayor parte de la evidencia no es específica del contexto. Para reforzar los vínculos y hacer avanzar la Agenda, es preciso estudiar más a fondo qué políticas precisas funcionan en cada contexto.

### *Perspectivas desde Nigeria, la India y el Perú*

Cada uno de los estudios de caso correspondientes a Nigeria, la India y el Perú analiza las sinergias y concesiones entre los ODS 4 (educación de calidad) y 5 (igualdad de género).

En Nigeria, Adeniran et al. (2020) identifican una fuerte sinergia entre el acceso a la educación y la igualdad de género. La educación incrementa la autonomía de la mujer, el cumplimiento de los derechos reproductivos y sexuales, la toma de decisiones en el hogar y las oportunidades de empleo (Adeniran et al., 2020). Hay consenso en que esta relación es bidireccional. Además, al mejorar el acceso a la educación se reduce la práctica del matrimonio infantil, muy extendida y perjudicial para los derechos y las perspectivas futuras de las niñas.

En la India hay sinergias sin explotar entre los ODS 4 y 5. La investigación ilustra los posibles vínculos entre las metas 4.3 (asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria), 4.4 (aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento) y 4.5 (eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables —incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad— a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional) con la



meta 5.5 (velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública).

Dos retos en materia de políticas impiden garantizar estas sinergias. En primer lugar, los centros de capacitación carecen de la infraestructura adecuada —como servicios de guardería, transporte accesible o equipo apropiado—, lo que disuade a las mujeres de participar en los planes de capacitación (Nair et al., 2020). En segundo lugar, los planes de capacitación no proporcionan a las mujeres las aptitudes pertinentes; y el hecho de alcanzar la educación superior no se correlaciona con una mayor participación económica de las mujeres indias (Nair et al., 2020). La educación se percibe más como un símbolo de estatus que como un potenciador de la empleabilidad (Nair et al., 2020), lo que incrementa la probabilidad de que las mujeres se queden atrás.

La investigación también pone de relieve la posible sinergia entre el ODS 4 y la Meta 5.A (emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales). Para que esto se haga realidad, la capacitación debería ofrecer educación financiera que proporcione a las mujeres herramientas de administración del dinero (Nair et al., 2020).

En el Perú, Alcázar et al. (2020) encuentran un vínculo neutral —donde se esperaba una sinergia— entre el ODS 4 y las metas de autonomía económica del ODS 5. Aunque las niñas exhiben un rendimiento escolar igual o superior que el de los niños, es mucho más probable que ellas se queden atrás en el mercado laboral (Alcázar et al., 2020). Las normas de género —perjudiciales en la adolescencia— presentan a las mujeres como menos capacitadas en áreas específicas como Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (CTIM); para las niñas es muy difícil imaginarse a sí mismas estudiando estas carreras, y esto puede generar un rendimiento académico más débil en esas materias (Spencer et al., 1999). Incluso cuando el rendimiento académico en la escuela no está significativamente influenciado por el género, esta situación no se mantiene en la participación en el mercado laboral. Las mujeres peruanas tienen un 10,7% más de probabilidades que los hombres de ni trabajar ni estudiar ni recibir formación (*nini*) y un 12,5% más de probabilidades de trabajar en condiciones precarias (Alcázar et al., 2020).

Otros factores contextuales —incluida la distribución injusta de las responsabilidades de cuidado familiar— impiden a las jóvenes peruanas beneficiarse de la sinergia intuitiva entre el ODS 4 y las metas de autonomía económica de género de los ODS 5 y 8 (trabajo decente y crecimiento económico). El progreso orientado hacia todos los objetivos del ODS 5 —especialmente 5.1, 5.4 y 5.6, relacionados con la discriminación, los trabajos de asistencia y cuidado, y los derechos de salud sexual y reproductiva— ayudaría a realizar esta sinergia (Díaz Langou et al., 2019b).

En conclusión, los conocimientos y la evidencia muestran una sinergia potencial entre los ODS 4 y 5. La educación de calidad para

las mujeres y las niñas debería contribuir a su empoderamiento y a reducir las desigualdades de género. Los países con mayor igualdad de género tienden a ofrecer mejores oportunidades de educación a las mujeres. Los estudios de caso de los tres países confirman esta sinergia potencial, pero en la India resalta que el acceso de las mujeres a la capacitación no ha dado lugar a una mayor autonomía económica. Como ya se ha señalado, el impacto de una educación de calidad en la igualdad de género depende de la deconstrucción de las normas de género perjudiciales mediante la incorporación de la perspectiva de género.

## ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 5 (igualdad de género)

### *Lo último en conocimiento sobre el tema*

La creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo desde mediados del siglo XX ha tenido resultados positivos para la igualdad de género. Sin embargo, es más probable que las mujeres trabajen en los sectores peor remunerados, en puestos de nivel inferior y en la economía informal, lo que contribuye a agrandar la brecha salarial entre géneros (Díaz Langou et al., 2019b).

Desde hace mucho tiempo, se viene investigando la relación entre el crecimiento económico y la igualdad de género. Goldin (1995) considera que esta relación tiene forma de U: la participación de la mujer en el mercado laboral es alta en contextos de bajos ingresos, pero disminuye cuando las nuevas tecnologías y el crecimiento económico sustituyen el trabajo remunerado de la mujer por el trabajo doméstico no remunerado. La participación vuelve a incrementarse cuando la educación de la mujer aumenta, las tasas de fecundidad disminuyen, y el matrimonio y la maternidad se retrasan (Banco Mundial [BM], 2012). Basándose implícitamente en un modelo en el cual el hombre es el sostén de la familia, y el trabajo de la mujer complementa al del hombre, es posible que estas predicciones no se cumplan en sociedades más igualitarias en materia de género.

Las diferencias entre los géneros también son evidentes —pero menos significativas— en los países de altos ingresos; las mujeres siguen estando sobrerrepresentadas en las ocupaciones de baja remuneración y subrepresentadas en los grupos de ingresos más altos (Atkinson, 2018). Si bien el crecimiento económico contribuye a la igualdad entre géneros, las intervenciones con políticas específicas aceleran el proceso. En el Informe mundial sobre la disparidad entre géneros del Foro Económico Mundial (2017) se afirma que, si no se modifican las tendencias actuales, se tardará 100 años en cerrar la brecha entre géneros en el mundo.

Duflo (2012) llega a la conclusión de que el desarrollo económico por sí solo no es suficiente para resistir a los estereotipos generalizados y mejorar las dimensiones clave del empoderamiento de la mujer. No obstante, este empoderamiento es esencial desde la perspectiva de los derechos humanos. La acción afirmativa para alcanzar este objetivo puede contribuir a maximizar el impacto que el crecimiento económico tiene en la igualdad de género.



**En algunas circunstancias, el crecimiento económico puede crear sinergias con la igualdad de género, pero debe combinarse con políticas de acción afirmativa, para evitar que se produzcan concesiones.**



Hay consenso sobre la existencia de una correlación positiva entre la igualdad de género, el trabajo decente y el crecimiento económico (Díaz Langou & Brest, 2018). El McKinsey Global Institute (2015) señala que el PIB mundial anual podría ser un 60% más alto para el 2025 si la participación de la mujer en la fuerza de trabajo fuera igual que la del hombre. Desde el punto de vista macroeconómico, las diferencias de género en la fuerza de trabajo frenan el crecimiento económico porque las reservas de talento humano están infrautilizadas y no se invierte lo suficiente en este (Booz & Company, 2012 y Blackden et al., 2006). Bertay et al. (2018) formularon la hipótesis de que la reducción de la desigualdad entre géneros beneficiaría de manera desproporcionada a las industrias dominadas por las mujeres. Hay pruebas de que una mayor diversidad de espacios de trabajo contribuye a mejorar los resultados y la productividad, y de que una mayor participación femenina tiene efectos positivos en el rendimiento económico de las empresas (Corporación Financiera Internacional, 2015; Instituto de Investigación del Credit Suisse, 2014; Cuberes & Teignier-Baqué, 2011a; Cuberes & Teignier-Baqué, 2011b).

Pruebas igualmente convincentes muestran que el acceso de la mujer a los empleos, las transferencias de efectivo, la educación, el crédito, la tierra y otros bienes contribuyen a la reducción de la pobreza, la disminución de la fertilidad, el bienestar de los niños y niñas, y la productividad agrícola (Barrientos & DeJong, 2006; Blumberg et al., 2005; Kabeer, 2003; Quisumbing & Mallucio, 2003). Sin embargo, la discriminación de género existente en el acceso al empleo, la educación, la salud y la representación política es testimonio de la persistencia de las desigualdades de género en las opciones y las oportunidades de vida.

La sinergia potencial identificada entre los ODS 5 y 8 es consistente con la erudición existente. El estudio de Pradhan et al. (2017) revela que, a pesar de las sinergias entre los ODS 5 y 8, existen correlaciones estadísticas negativas. Miola et al. (2019) analizan las sinergias y concesiones entre los ODS: mientras que el ODS 5 casi no hace concesiones a otros ODS, el ODS 8 tiene margen para posibles concesiones.

Benson Wahlen (2017) analiza el vínculo entre la igualdad de género y otros ODS. La igualdad de género, argumenta, es «un habilitador y un acelerador» para todos los demás ODS. La primera meta (poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo) habilita la educación equitativa y decente, y el acceso al mercado laboral. Además, la promoción del empoderamiento económico y la financiación tienen consecuencias directas para el crecimiento económico: garantizar los derechos económicos de la mujer incrementa la participación en el mercado laboral e impulsa la productividad, especialmente cuando se fomenta el liderazgo de la mujer. El informe también destaca las repercusiones positivas que la buena salud de la mujer tiene en la actividad económica. A pesar de estos vínculos positivos, Benson Wahlen (2017) señala dos problemas de implementación: la ausencia de datos sensibles al género y la insuficiente inversión en igualdad de género.

Las posibles sinergias entre el trabajo decente, el crecimiento económico y la igualdad de género serían claramente positivas. El

fomento de la igualdad entre los géneros reduciría los obstáculos al empoderamiento de la mujer, y permitiría su participación plena y positiva en el mercado laboral. En algunas circunstancias, el crecimiento económico puede crear sinergias con la igualdad de género, pero debe combinarse con políticas de acción afirmativa, para evitar que se produzcan concesiones.

### *Perspectivas desde Sri Lanka y la India*

En los estudios de caso de la SVSS de Sri Lanka y la India se analizan las sinergias y concesiones recíprocas entre los ODS 8 y 5.

Sri Lanka ha visto grandes avances hacia Objetivos específicos del ODS 5. La salud materna, las tasas de alfabetización de las mujeres y los logros educativos en todos los niveles han mejorado (Fernando et al., 2020). Sin embargo, todavía no se ha priorizado el acceso de las mujeres al mercado laboral y la calidad del empleo. Esto es particularmente problemático porque la automatización —sobre todo en la industria textil— está transformando el mundo laboral tradicional (Fernando et al., 2020).

La tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo de Sri Lanka sigue siendo baja. Solo el 34% de las mujeres trabajan, cifra que se mantiene constante a lo largo de varios años (Banco Mundial [BM], 2018). Las exigencias no resueltas en materia de cuidado de los niños y niñas, y el grave acoso sexual en el transporte público y en el lugar de trabajo, frustran la plena participación de la mujer en el mercado laboral (Fernando et al. 2020). Las mujeres que —a pesar de todo— trabajan, reciben salarios más bajos y se concentran en los sectores menos dinámicos de la economía (Fernando et al. 2020). Esto compromete el principio de igualdad del ODS 8 y la posibilidad de alcanzar el ODS 5. El acceso limitado a un mejor trabajo se convierte en una dinámica de refuerzo que compromete mutuamente la autonomía económica de la mujer, el poder en el hogar y los derechos humanos (Benavente & Valdés, 2014). El hecho de que los bajos ingresos impidan a las mujeres contratar servicios profesionales de atención y cuidado de sus hijos e hijas para participar, a su vez, en el mercado laboral ilustra que esta relación es bidireccional (Fernando et al., 2020).

En la India, ciertos sectores de la fuerza de trabajo están cada vez más feminizados (Nair et al., 2020). Las mujeres están encasilladas en labores que reproducen las divisiones sexuales del trabajo, como ser proveedoras de cuidado y educadoras. También están sobrerrepresentadas en la economía informal, lo que impide su acceso a la protección social. Junto con la disminución de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, estos resultados refuerzan los desafíos de crear un círculo virtuoso entre los ODS 5 y 8. El hecho de contar con más educación no se traduce en mejores oportunidades de trabajo para las mujeres: las graduadas universitarias y quienes han abandonado la secundaria registran niveles de actividad similares (Nair et al., 2020). Esto puede deberse a que los programas de capacitación no se ajustan a las necesidades del mercado laboral, o a que las mujeres no conocen las oportunidades de capacitación.

Garantizar oportunidades de trabajo decente para las mujeres podría, ciertamente, fomentar la igualdad de género. En el estudio de caso de la



**Los avances en la automatización que transforman la industria textil reducen los incentivos del sector privado para contratar y formar trabajadores poco calificados, lo que —a su vez— afecta las políticas de capacitación de los grupos vulnerables.**

India, se sostiene que el acceso a los empleos formales, que garantizan los planes de licencia parental y el acceso a la infraestructura básica, puede tener un efecto significativo en las mujeres que actualmente no trabajan (Nair et al., 2020). No obstante, como se ha descrito, las mujeres están empleadas en su mayoría en la economía informal y se enfrentan a obstáculos relacionados con las deficiencias en infraestructura del lugar de trabajo, la inseguridad del transporte y la falta de agencia.

Los estudios de caso y el precedente examen de la literatura ilustran las sinergias entre el trabajo decente, el crecimiento económico y la igualdad de género. El crecimiento económico por sí solo no es suficiente para garantizar la igualdad de género, sobre todo en el mercado laboral. Además, como muestran los estudios de caso de la India y Sri Lanka, los avances en las tasas de alfabetización y en el rendimiento educativo no generan necesariamente mejores condiciones de trabajo para las mujeres.

## **ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 4 (educación de calidad)**

### *Lo último en conocimiento sobre el tema*

La educación repercute positivamente en el crecimiento económico y facilita el trabajo decente por medio de diferentes mecanismos: capital humano, tecnología, productividad y exportaciones. Para Mankiw et al. (1992), la educación incrementa el capital humano, que es inherente a la fuerza de trabajo en el modelo neoclásico ampliado. También incrementa la transmisión de tecnología (Nelson & Phelps, 1966; Benhabib & Spiegel, 1994) y la capacidad de una economía para innovar procesos, tecnología y productos (Lucas, 1988; Romer, 1990; Aghion & Howitt, 1998). En algunos estudios, se pone hincapié en el impacto de la educación —en particular en los niveles secundario y universitario— en la productividad de los trabajadores, con el argumento de que genera mayores ingresos, mejores condiciones de trabajo y difusión de conocimientos que promueven el espíritu emprendedor y el crecimiento (Banco Mundial [BM], 2007).

En contraste, Hanushek (2013) sostiene que en los países en desarrollo existe una preocupación exagerada por la asistencia a la escuela y la culminación de los estudios, mientras que se subestiman la calidad de la enseñanza y las aptitudes cognitivas. A la inversa de la atención que los ODM prestan al acceso a la educación, la participación y la matriculación, los ODS se centran en la calidad y los resultados del aprendizaje, lo que respalda su correlación positiva con el crecimiento económico (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016b).

Las brechas educativas entre los países desarrollados y los países en desarrollo —especialmente en lo que respecta a la alfabetización, la asistencia a la escuela y la inscripción en la universidad— ilustran la importancia del trabajo decente y el crecimiento económico (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2017). Los datos sobre la calidad de la educación son más escasos, porque se trata de una cuestión multidimensional que atañe a los estudiantes, los profesores, la infraestructura, la voluntad

política y los presupuestos. Jaureguiberry et al. (2018) constataron que, en América Latina, la inversión en educación, aunque aumentó en la última década, sigue siendo inferior que el promedio de la OCDE, especialmente en los sectores secundario y universitario. Los autores sostienen que se requiere una inversión mayor, mejor y más eficiente. Esta evidencia refuerza la idea de que, al incrementar la inversión, el crecimiento económico puede contribuir a mejorar la calidad de la educación, pero es insuficiente para garantizar independientemente el acceso universal a la educación.

Por consiguiente, son posibles tanto las sinergias como las concesiones entre estos dos ODS, pero esto depende de la implementación de políticas en cada país. Si bien la educación universal mejora las aptitudes y calificaciones de los futuros trabajadores, no necesariamente el crecimiento económico y el trabajo decente conducen a una mejor educación.

En la clasificación de las interrelaciones de los ODS de Le Blanc (2015), el ODS 8 estaba en cuarto lugar, y el ODS 4, en octavo. Mientras que el autor identifica una conexión entre estos dos objetivos, hay menos interrelaciones totales en comparación con otros pares de ODS. Esto ilustra que las sinergias o concesiones dependen de la forma que tomen las intervenciones públicas.

Vladimirova y Le Blanc (2016) examinan los informes de la ONU y analizan la relación entre la educación de calidad y el crecimiento económico, y constatan que la educación incrementa la productividad y los ingresos de los trabajadores. La educación secundaria y universitaria fomenta la difusión de los conocimientos y el espíritu emprendedor; la mano de obra calificada puede, a su vez, incrementar las exportaciones y las inversiones. Además, el crecimiento económico crea una mayor demanda de trabajadores calificados, innovación tecnológica y «destrezas ecológicas». El aumento de los ingresos familiares producido por el crecimiento económico también puede reducir el trabajo infantil e incrementar el acceso de los niños a la educación, especialmente de las niñas. Sin embargo, las limitaciones y los desafíos pueden crear concesiones, como una brecha creciente entre las aptitudes que proporciona la educación tradicional y las que requiere el mercado laboral. El trabajo doméstico no remunerado reduce el tiempo disponible que la mujer podría invertir en su educación y su participación en el mercado laboral. Los autores proponen intervenciones mediante políticas que incluyan una inversión en educación superior, eleven los resultados de los logros educativos, faciliten la transición de la escuela al trabajo e incentiven el desarrollo de aptitudes.

En conclusión, a pesar de la considerable erudición que sugiere un vínculo positivo entre el crecimiento económico, el trabajo decente y la educación de calidad, los estudios dedicados a las sinergias y concesiones en estos contextos son escasos. Esto tiene consecuencias importantes para los ODS 4 y 8, ya que los académicos sugieren que las posibles sinergias podrían convertirse fácilmente en concesiones si no van acompañadas de políticas públicas eficientes. Las investigaciones específicas y contextuales contribuirían a cerrar esta brecha y ayudarían a los encargados de la formulación de políticas a promover las sinergias y minimizar las concesiones.

## Perspectivas desde Nigeria, Sri Lanka, el Perú y Bolivia

En los estudios de caso de Sri Lanka, el Perú, Bolivia y Nigeria se analizan las sinergias y concesiones entre los ODS 4 y 8.

En Nigeria se ha encontrado evidencia sólida de que existe una estrecha relación entre la educación de calidad, el trabajo decente y el crecimiento económico. El dominio de la Lectura y las Matemáticas básicas está positivamente vinculado a la calidad de la oferta laboral. El nivel educativo fomenta el interés por la participación en el mercado de trabajo tanto en el nivel individual como en el agregado, en particular en las mujeres y los jóvenes (Adeniran et al., 2020). Sin embargo, esta interrelación está condicionada por otros factores. Las oportunidades del mercado laboral y las normas sociales de género, por ejemplo, pueden impedir que el nivel educativo de la mujer se traduzca en empleos más seguros y de mejor calidad (Adeniran et al., 2020).

En Sri Lanka, hay pruebas de que el fuerte vínculo entre el nivel educativo y el trabajo decente está condicionado por el tipo de actividades que realizan los trabajadores. El desarrollo de aptitudes conduce a la mejora de las condiciones de trabajo y la remuneración, pero esta sinergia es más fuerte para los trabajadores cognitivos no rutinarios que para los trabajadores manuales (Fernando et al., 2020). Los avances en la automatización que transforman la industria textil reducen los incentivos del sector privado para contratar y formar trabajadores poco calificados, lo que —a su vez— afecta las políticas de capacitación de los grupos vulnerables. Una idea clave del estudio de Fernando et al. es que las sinergias y las concesiones no son blanco o negro. Dos ODS, o incluso dos Metas específicas, pueden tener una relación positiva y negativa al mismo tiempo, dependiendo de la población estudiada (Fernando et al., 2020). En el caso de los ciudadanos varones, los programas de capacitación relacionados con el ODS 4 pueden influir positivamente en las oportunidades de empleo expresadas en el ODS 8. Sin embargo, esto podría ampliar la brecha entre los trabajadores que no pueden acceder a esos programas, en particular las mujeres encargadas del cuidado de los niños

La interrelación entre los ODS 4 y 8 en el Perú ha sido identificada por Alcázar et al. (2020). Esta es una fuerte sinergia unidireccional. El progreso en la educación se asocia con mejores resultados individuales en el mercado laboral. Sobre la base de los datos longitudinales de Young Lives (YL), los autores indican que los peruanos que se quedan atrás en Matemáticas o Lectura en la niñez y adolescencia probablemente se encuentren en una situación *nini* a los 22 años (Alcázar et al., 2020).

Los autores señalan que varios factores de dependencia —incluida la educación de calidad— constituyen un aspecto del ODS 4 intrínsecamente conectado con los resultados en el mercado laboral más adelante en la vida. Por lo tanto, las intervenciones para mejorar los resultados de aprendizaje, y no solo la asistencia a la escuela, son fundamentales para garantizar que los cambios positivos en la educación se refuercen mutuamente en un trabajo decente. La aparente reducción del 3,2% de la probabilidad de trabajo precario que cada año adicional de educación parece producir desaparece cuando se considera la calidad de la educación en el Perú (Alcázar et al., 2020).

Una relación sinérgica entre la educación de calidad y el trabajo decente no surge automáticamente en todas las circunstancias. Como muestra el caso peruano, hay una importante dimensión de género en esta interrelación entre ODS. Las mujeres presentan más probabilidades de ni trabajar ni estudiar ni recibir formación, lo cual es un escenario común en toda la región. Esta circunstancia oculta que estas jóvenes soportan una gran carga de trabajo doméstico y de cuidado familiar no remunerado (De León, 2017). La indigencia y el contexto rural son también importantes dependencias contextuales específicas de cada lugar, en particular por su impacto en los indicadores de trabajo (Alcázar et al., 2020).

En Bolivia, la sinergia entre los ODS 4 y 8 es más limitada. Andersen et al. (2020) muestran, mediante simulaciones, que los años adicionales de educación solo contribuirían modestamente al promedio y la mediana de ingresos laborales: 390 y 277 dólares de paridad del poder adquisitivo, respectivamente. Las simulaciones contrafactuales también muestran que, si la distribución de la escolaridad se mantuviera constante, la proporción de empleos «buenos» y «de supervivencia»<sup>4</sup> disponibles no cambiaría (Andersen et al., 2020). Esto es consistente con la evidencia contradictoria sobre el impacto de la educación en la demanda laboral.

El caso boliviano facilita un enfoque detallado del vínculo entre la educación y los salarios de los trabajadores con diferentes niveles de educación. El género es una variable importante. Los salarios de las mujeres se incrementan significativamente cuando los niveles de educación son más altos. Por ejemplo, los salarios por hora de las mujeres jóvenes que estudiaron durante 12 a 15 años son 63% más altos que los de las mujeres que estudiaron menos de seis años (Andersen et al., 2020). En contraste, las distribuciones salariales para los grupos de hombres con 0 a 5, 6 a 11 y 12 a 15 años de educación son casi las mismas, y el último nivel solo ayuda a las ocupaciones con salarios muy bajos. Sin embargo, la educación superior es muy beneficiosa para los hombres, pues registra un aumento del 79% del nivel salarial (Andersen et al., 2020). El grupo que menos se beneficia de una mayor permanencia en el sistema educativo boliviano es el de los hombres jóvenes, urbanos y no indígenas: los niveles salariales solo se disparan después de 16 años de educación (Andersen et al., 2020).

Estos resultados sugieren un escenario muy difícil para la sinergia entre los ODS 4 y 8, que está limitada por un factor de dependencia principal: la dinámica del mercado laboral. El mercado laboral boliviano favorece el trabajo manual y barato, como el de los albañiles, las empleadas domésticas y los trabajadores de las minas (Andersen et al. 2020). Los graduados universitarios con un alto nivel de educación trabajan en forma gratuita como pasantes en puestos de trabajo limitados que requieren trabajadores altamente calificados. Los autores relacionan esto con las fuerzas económicas mundiales; la economía boliviana se ha especializado en exportaciones primarias no elaboradas de bajo valor agregado, por lo que los sectores en crecimiento del mercado laboral —como la construcción— recompensan la experiencia adquirida en el trabajo, en lugar de la escolarización formal (Andersen et al. 2020). Hasta que no se aborde esta cuestión, las sinergias entre los ODS 4 y 8 no aumentarán de manera significativa para todos los tipos de trabajadores.

”

**La revisión de la literatura indica que la promoción de la energía asequible y no contaminante de hecho también promueve la salud y la igualdad de género, y que hay varias áreas de sinergia entre ellas.**

<sup>4</sup> Los empleos «buenos» son aquellos que proporcionan suficientes ingresos para cubrir dos umbrales de pobreza internacionales. Los trabajos «de supervivencia», por otro lado, proveen suficientes ingresos para cubrir un solo umbral de pobreza internacional (Andersen et al., 2020).



En conclusión, es fundamental reafirmar el amplio consenso de que una mejor educación facilita el desarrollo económico. Los casos de Nigeria y el Perú apoyan esta noción. Sin embargo, el efecto puede verse obstaculizado por normas de género perjudiciales, como se muestra en el caso de Sri Lanka. Por consiguiente, es importante incorporar una perspectiva de género en la educación. El caso de Sri Lanka también subraya la necesidad de conectar la educación con la demanda laboral, ya que, cuando se enfrentan al mercado laboral, los trabajadores poco calificados se benefician menos de la educación. El caso de Bolivia muestra diferencias notables en el bienestar de su población general e indígena: cuando aumenta la mediana de ingresos, los efectos de la distribución de la riqueza afectan negativamente a la educación y al crecimiento económico de algunos grupos. Sin embargo, en el estudio de caso de Bolivia se analiza la educación únicamente tomando en cuenta los años de escolaridad, lo que no puede dar cuenta de su calidad.

## ODS 7 (energía asequible y no contaminante), 3 (salud y bienestar) y 5 (igualdad de género)

### *Lo último en conocimiento sobre el tema*

La Agenda 2030 promueve enérgicamente la sostenibilidad ambiental a largo plazo, debido a la evidencia de que las actuales tendencias de producción y consumo dañan tanto el medioambiente como el bienestar social. Siete de los 17 ODS hacen referencia directa a cuestiones ambientales,<sup>5</sup> y a pesar del consenso sobre su urgencia, el componente ambiental del desarrollo sostenible sigue siendo difícil de lograr debido a su relación con el actual sistema de producción y distribución. Esta falta de coherencia afecta las sinergias entre los ODS: según el análisis estadístico de los ODS realizado por Pradhan et al. (2017), todos los pares de concesiones entre los 10 pares más importantes incluyen el ODS 12 (producción y consumo responsables) o el 15 (vida de ecosistemas terrestres). A fin de lograr coherencia en las políticas, es preciso cuestionar el paradigma actual de producción y consumo.

5 El ODS 6 se centra en el agua limpia y el saneamiento, el ODS 7 pide energía no contaminante y asequible, el ODS 11 subraya la necesidad de contar con ciudades y comunidades sostenibles, el ODS 12 habla de producción y consumo responsables, el ODS 13 llama a la acción por el clima, y los ODS 14 y 15 están relacionados con la vida en el agua y la tierra.

6 El 27% de estas personas mueren de neumonía; el 18%, de embolia; el 27%, de cardiopatía isquémica; el 20%, de enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), y alrededor del 8%, de cáncer de pulmón (OMS, 2016).

El ODS 7 promueve el acceso a una energía asequible y no contaminante. La Agenda 2030 plantea que el garantizarlo contribuiría a otros objetivos, como la reducción del cambio climático, la innovación tecnológica, la salud y el bienestar humano, y la protección del medioambiente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2015). Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), las energías limpias también contribuyen a la salud y al bienestar. Cada año, 3,8 millones de personas mueren por razones relacionadas con la contaminación del aire y el uso ineficiente de combustibles sólidos.<sup>6</sup> Esto afecta específicamente a los grupos sociales más vulnerables, que luchan por acceder a formas de energía más limpias. Los sistemas energéticos cuentan con el apoyo de un conjunto diverso de trabajadores que están expuestos físicamente a la contaminación a diario y sufren mayores riesgos para su salud (Wang, 2015).

Las opciones de energía renovable y eficiente ayudan a desplazar las emisiones de las unidades generadoras de electricidad (UGE) que funcionan con combustibles fósiles (Buonocore et al., 2015). Algunas regiones de Estados Unidos ahorrarían hasta entre 5,7 y 210 millones

de dólares al año en costos relacionados con la salud y el clima, dependiendo de las opciones de energía renovable que se instalen. Esta correlación positiva también es evidente en la forma en que se enmarca el propio ODS 3. La Meta 3.9 se propone reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades causadas por los productos químicos peligrosos y la contaminación del aire; y la Meta 3.9.1, reducir las tasas de mortalidad por contaminación en los hogares.

ONU Mujeres informa que, de los 4,3 millones de muertes prematuras causadas en el 2012 por la contaminación del aire en interiores, las mujeres y las niñas representan el 60% debido a la cantidad de trabajo doméstico del que son responsables. Las niñas y las mujeres se beneficiarían enormemente de una energía asequible y no contaminante, tanto en lo que respecta a la salud como en otros ámbitos. En un texto de Shankar (2015) para el *Informe sobre el desarrollo sostenible mundial* se hace hincapié en el papel que desempeñan las opciones de energía más limpia en liberar tiempo para que las mujeres y las niñas puedan estudiar.

Además de las sinergias mencionadas, la promoción de la salud y el bienestar, y la igualdad de género, también están positivamente correlacionadas. Esto es especialmente cierto cuando se entiende que la salud incluye de manera integral las dimensiones física, social y psicológica (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2006). Según el PNUD, más de una de cada tres mujeres en todo el mundo ha sufrido violencia física o sexual. Los derechos de salud sexual y reproductiva en los países en desarrollo son limitados y se aplican mal, lo que afecta el acceso a los métodos anticonceptivos, la información relativa a las prácticas sexuales seguras y consensuales, y la mortalidad materna. Por último, la ampliación de la agenda de género ha reducido los sesgos que influyen en la forma en que las mujeres son diagnosticadas y tratadas clínicamente. Investigaciones recientes han identificado que los síntomas de los ataques cardíacos son diferentes para los hombres que para las mujeres, lo que puede conducir a diagnósticos incorrectos y resultados de salud negativos (Tomaszewski y otros, 2019). En resumen, la revisión de la literatura indica que la promoción de la energía asequible y no contaminante de hecho también promueve la salud y la igualdad de género, y que hay varias áreas de sinergia entre ellas. Estas conclusiones también se ven respaldadas por la literatura especializada en sinergias y concesiones entre los ODS.

El Consejo Internacional para la Ciencia (2017) argumenta que los ODS 3 y 7 están fuertemente correlacionados de forma positiva, sobre todo en el caso los residentes urbanos. El tiempo necesario para observar los resultados, los desafíos relacionados con la diversidad geográfica, la necesidad de una fuerte voluntad política durante la aplicación y la dependencia de una tecnología específica, todo ello afecta a la realización de esta sinergia. En cuanto al vínculo entre los ODS 7 y 5, su estudio detecta una sinergia general y añade que, dado que las mujeres son las principales responsables de las tareas domésticas, están directamente posicionadas para beneficiarse con el uso de energías más limpias y accesibles al realizar estas tareas (a pesar de que esta carga debería redistribuirse entre los géneros, de acuerdo con el ODS 5).

El Consejo Internacional para la Ciencia (2017) también estudia la relación entre la salud y la igualdad de género, y observa una sinergia.



Sostiene que la igualdad de género contribuye a dar prioridad a los asuntos de salud de la mujer, lo que puede mejorar indirectamente los resultados de la salud infantil. El análisis estadístico de los ODS realizado por Pradhan et al. (2017) ofrece evidencias adicionales: la interrelación entre la salud y la igualdad de género ocupa el noveno lugar en los 10 pares de sinergias más importantes.

En conclusión, aunque hay un sólido argumento a favor de las sinergias entre estos tres ODS, la naturaleza de esta interrelación depende del contexto, la ubicación y las normas existentes. Para especificar correctamente los impactos, se requiere un mayor análisis de las sinergias y concesiones en los diferentes contextos de cada país.

### *Perspectivas desde Ghana*

El caso de Ghana evidencia fuertes sinergias entre los ODS 3, 5 y 7, pero también ayuda a identificar algunos factores de dependencia importantes.

El modelo IBC de LEAP muestra interrelaciones fuertes y positivas entre los ODS 3 y 7. En la hipótesis de «seguir como hasta ahora», en la que los objetivos de las políticas y su aplicación continúan como se esperaba, el número de muertes atribuidas a la contaminación atmosférica por combustibles domésticos seguiría aumentando constantemente hacia el 2030. Los ancianos son los más vulnerables, sobre todo en los hogares rurales en los que se utiliza menos la energía limpia (Crentsil et al., 2020). También se han hecho algunos hallazgos inesperados. En un escenario en el que se establezcan objetivos más estrictos y reformas en políticas para una energía más limpia, solo se evitarían muy pocas muertes relacionadas con la exposición de los hogares a los combustibles. Esta sinergia está potencialmente desaprovechada en este caso: los beneficios para la salud asociados al uso de fuentes de energía más limpias no evitan las muertes relacionadas con la contaminación del aire (Crentsil et al., 2020). Sin embargo, con el tiempo, el número de muertes evitadas comienza a incrementarse constantemente, lo que sugiere una posible dependencia temporal. Dado que los ancianos —mayores de 70 años— y los adultos de entre 50 y 70 años representan la gran mayoría de las muertes relacionadas con los combustibles domésticos, el hecho de que la exposición a combustibles contaminantes se reduzca durante un tiempo limitado no contrarrestaría los graves peligros para la salud que conlleva una vida entera de haber estado expuesto. Sin embargo, si las políticas que sustentan la transición a la energía limpia se mantienen a lo largo del tiempo, sus efectos en las muertes relacionadas con la contaminación atmosférica comenzarán a manifestarse a medida que las nuevas generaciones se beneficien de vivir en hogares libres de contaminantes.

En cuanto a la interrelación de los ODS 5 y 7, las mujeres que trabajan en casa describieron síntomas físicos asociados con la exposición a combustibles de cocina contaminantes. Las fuentes de energía contaminante —incluida la leña— afectaban especialmente a sus hijas, quienes —sobre todo en las zonas rurales— se dedicaban a la preparación de alimentos y a otras actividades domésticas relacionadas con el combustible. Por consiguiente, en el nivel individual existe una fuerte sinergia unidireccional (ODS 7 a 5) entre ambas dimensiones de políticas. Las opciones de energía más limpia

—en particular la electricidad para cocinar y alumbrar— evitarían los efectos negativos en la salud de las mujeres y las niñas —sobre todo en las zonas rurales de Ghana—, y también liberarían el tiempo que ellas gastan en recoger leña, que podrían dedicar a trabajar o estudiar fuera del hogar (Crentsil et al., 2020). Sin embargo, muchas entrevistadas reconocieron que las normas de género restrictivas podrían impedir que el progreso hacia el ODS 7 se tradujera en sinergias con las metas económicas y de autonomía de los ODS 5 y 8 (Crentsil et al., 2020). Cuando las mujeres ghanesas no tengan que ir a buscar leña, los mandatos de género aún pueden impedir que se realicen como personas fuera del hogar. Como en otros casos de interrelación con el ODS 5, las normas son un importante factor de dependencia. En conclusión, la evidencia del estudio de caso de Ghana corrobora el conocimiento previo acerca de las relaciones entre los ODS 3, 5 y 7.

## **Conclusión e implicaciones en materia de políticas**

En esta última sección, se identifican las lecciones aprendidas para reducir las concesiones y maximizar las sinergias a nivel nacional entre determinados ODS desde la perspectiva de la coherencia de políticas. Para ello, nos basamos en las repercusiones de las políticas identificadas en cada estudio de caso por país, y añadimos las aportaciones pertinentes del examen de la literatura sobre las interrelaciones habituales (como se menciona en la sección 3).

En esta sección también se evalúan las consideraciones comunes a todas las interrelaciones entre ODS y las esferas políticas, y sus implicaciones en las instituciones nacionales, en los sistemas de información, y en las iniciativas de seguimiento y evaluación. En este análisis, se incorporará una perspectiva de economía política para determinar los posibles factores que los Gobiernos y las partes interesadas pertinentes deben considerar al momento de priorizar políticas que maximicen las sinergias y reduzcan las concesiones.

### **Lecciones específicas aprendidas y recomendaciones para maximizar las sinergias y mitigar las concesiones en el contexto de las interrelaciones entre ODS**

Para los fines de esta sección, los pares de ODS en los que se centran los estudios por país y el presente capítulo se organizarán en tres grupos generales, con el propósito de evitar redundancias. Presentaremos recomendaciones específicas para maximizar las sinergias y minimizar las concesiones entre los ODS 1, 4 y 8; los ODS 4, 5 y 8; y los ODS 3, 5 y 7.

#### **ODS 1 (fin de la pobreza), 4 (educación de calidad) y 8 (trabajo decente y crecimiento económico)**

Existe un consenso generalizado de que erradicar la pobreza en todas sus formas, promover el acceso a una educación de calidad para todos y garantizar las oportunidades de trabajo decente están positivamente correlacionados. La reducción de la pobreza, tanto por ingresos



**La mejora del rendimiento educativo en Bolivia y el Perú no se tradujo necesariamente en una mayor participación laboral de las mujeres, pero la mejora de los resultados del aprendizaje puede beneficiar la inclusión laboral.**

como multidimensional, está positivamente asociada con el acceso a la educación y los logros obtenidos. Sin embargo, para obtener sinergias entre estos objetivos, es necesario comprender los factores condicionantes que obstaculizan este círculo virtuoso.

Cuatro de los seis estudios de caso de la SVSS ofrecen una visión de cómo maximizar esta sinergia en diferentes territorios. Los factores de dependencia previamente identificados ofrecen una buena explicación para estos resultados divergentes. En el Perú y Nigeria, la sinergia bidireccional entre los ODS 1 y 4 se asocia principalmente al hecho de que un nivel socioeconómico más bajo está relacionado en forma directa con quedarse atrás en la educación. Aunque Bolivia también cumple esa condición, no se dispone de pruebas de esa sinergia porque no hay un efecto visible entre una mayor escolarización y una mejora en los ingresos futuros. La calidad de la educación funciona como un factor de dependencia que puede impedir o contribuir al impacto positivo de la sinergia. En cuanto a la relación entre los ODS 8 y 1, el caso de Sri Lanka muestra que la sinergia puede fomentarse mediante la participación del sector privado. Por último, la relación entre los ODS 8 y 4 depende nuevamente del país. Mientras la evidencia del Perú y Nigeria muestra una sinergia entre estos objetivos, el estudio de caso de Bolivia presenta una sinergia limitada, condicionada a la demanda de trabajadores altamente calificados. Estos hallazgos ayudan a identificar las buenas prácticas y recomendaciones para lograr estos tres ODS, y aprovechar las sinergias entre ellos.

Para comprender cómo reducir la pobreza, es preciso señalar que las familias tienen dos maneras de acceder a ingresos. En primer lugar, es fundamental garantizar un nivel de ingresos básico, definido a nivel nacional, para cada familia. Es de suma importancia establecer un sistema de transferencia de efectivo que proteja a las familias vulnerables, en particular a las que están integradas por niños, niñas y adolescentes. Esta recomendación está en consonancia con la Recomendación 2020 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pisos de protección social, que trata de establecer garantías de ingresos para las poblaciones ubicadas fuera del mercado laboral. En un estudio realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) con un enfoque de insumo-producto (Díaz Langou, Caro Sachetti et al., 2019a) se analizó el impacto económico del incremento del sistema de transferencias monetarias condicionadas en la Argentina, y se determinó que una inversión estatal del 0,6% del PIB para mejorarlo crearía más de 133 000 puestos de trabajo, reduciría la pobreza infantil en un 25% y aumentaría el PIB del país en un 0,7%, contribuyendo así al crecimiento económico. Además, el estudio sugiere que el 56% de la inversión inicial se recuperaría mediante la recaudación de impuestos.

En segundo lugar, es fundamental promover políticas de desarrollo de la empleabilidad para facilitar el acceso al mercado de trabajo. La capacitación, la intermediación y los programas de pasantías financiados con fondos públicos encierran un gran potencial para mejorar el acceso de los trabajadores menos calificados (Levy Yeyati et al., 2019). Sin embargo, deben tenerse en cuenta las diferencias sociodemográficas. El género delimita de manera crítica quién se beneficia de este tipo de políticas. Dada la división sexual del trabajo

—que hace que la responsabilidad casi exclusiva del cuidado familiar no remunerado y las tareas domésticas recaiga en las mujeres—, es fundamental garantizar servicios de guardería que les permitan a ellas participar en estos programas. Como demostraron los estudios de Nigeria y Sri Lanka, la carga del cuidado familiar es un obstáculo importante para que las mujeres aprovechen las oportunidades de educación y capacitación (Fernando et al., 2020; Adeniran et al., 2020). A su vez, la seguridad de los ingresos también debe combinarse con el acceso a servicios públicos de calidad, como salud y educación.

Garantizar el total cumplimiento de los niveles obligatorios de educación es fundamental para lograr el ODS 4. Los roles de género juegan un papel crítico que explica la deserción escolar de niños y niñas. Los costos de oportunidad relacionados con la participación laboral temprana desempeñan un papel enorme en impedir que los niños terminen sus estudios, mientras que las tareas de cuidado familiar no remunerado y la discriminación son obstáculos críticos para las niñas. Las políticas —incluidos programas de tutoría e incentivos económicos— deberían tener en cuenta estos hechos para mejorar las trayectorias de niños y niñas. El estudio de caso de Nigeria es un ejemplo perfecto de esto: las normas sociales restrictivas en materia de género operan en detrimento de la asistencia de las niñas a la escuela, en particular en las zonas más pobres (Adeniran et al., 2020).

La calidad de la educación también es importante. El rendimiento escolar no se traduce necesariamente en mejores resultados de aprendizaje. Los estudios de caso de Nigeria y Bolivia ponen de relieve que las mejoras en la asistencia a la escuela y la culminación de los estudios no implican una mejora en la adquisición de saberes o de los conocimientos de Matemáticas (Adeniran et al., 2020; Andersen et al., 2020). Por lo tanto, es esencial adaptar los planes de estudio a las exigencias de un mundo laboral en evolución, teniendo en cuenta las diferencias geográficas y culturales, y centrándose en el desarrollo de capacidades como el pensamiento crítico, la resiliencia, el CTIM y las artes, para contribuir al aprendizaje continuo más allá de la escuela. Existe una necesidad apremiante de cerrar las brechas en la calidad de la educación que reciben las poblaciones urbanas y rurales, como lo destaca el caso peruano.

Para reducir la brecha entre los currículos escolares y las expectativas del mercado laboral, también es importante involucrar a los agentes del sector privado. Esto podría facilitar el acceso a las oportunidades de trabajo decente. Como demuestra el caso de Sri Lanka, los programas de desarrollo de competencias tienen un gran potencial si se orientan hacia las competencias cognitivas que exige la transformación de la industria textil y no hacia las competencias manuales rutinarias (Fernando et al., 2020). Además, se puede incentivar al sector privado para que mejore directamente los servicios públicos. El PNUD propone la implementación de bonos de impacto social (SIB por sus siglas en inglés) y de desarrollo (DIB por sus siglas en inglés), asociaciones público-privadas mediante las cuales el sector privado paga por los servicios sociales, generando ahorro al sector público. En caso de que el proyecto sea exitoso, el Gobierno o los organismos de ayuda reembolsan a los inversores privados, que recibirán tanto el capital que han invertido como los intereses. Esta es una práctica común

en los países desarrollados, pero bastante inusual en los países en desarrollo, dados los mayores riesgos para los inversores. Uno de los primeros SIB que se puso en práctica en un país en desarrollo fue el de la India, cuyo objetivo era mejorar la educación de las niñas. El DIB de la educación de las niñas financió a una ONG india llamada Educate Girls, que funcionó del 2015 al 2018, y tuvo mucho éxito en el logro de las metas de matriculación y aprendizaje (Kitzmüller et al., 2018).

En resumen, la reducción de la pobreza y la garantía de acceso a una educación de calidad están estrechamente vinculadas con la promoción de las oportunidades de trabajo decente. Sin embargo, para desbloquear plenamente esas sinergias es fundamental tener en cuenta las especificidades y los condicionantes locales.

### **ODS 4 (educación de calidad), 5 (igualdad de género) y 8 (trabajo decente y crecimiento económico)**

Los posibles vínculos positivos entre la educación de calidad, la igualdad de género y el trabajo decente son evidentes. La educación de calidad en todos los niveles puede fomentar normas de género positivas y también mejorar el acceso de las mujeres a las oportunidades de trabajo decente. La relación también funciona en la dirección opuesta: el trabajo decente puede mejorar la agencia de la mujer y su autonomía económica, reforzando así la igualdad de género. Sin embargo, los estudios de caso revelaron que sigue habiendo problemas para desencadenar esas posibles sinergias.

Todos los estudios de caso, excepto el de Ghana, presentan pruebas de cómo funcionan las sinergias entre estos tres ODS en un contexto específico. En la mayoría de los casos se presentan de manera limitada, principalmente debido a las normas restrictivas de género. El vínculo entre los ODS 4 y 5 se analiza en la India, el Perú y Nigeria. En la India, la relación entre estos objetivos es neutra; el nivel de educación no muestra ninguna correlación con el empoderamiento de la mujer. Esta podría ser una sinergia sin explotar, anulada por las normas restrictivas de género, la infraestructura y la calidad de la educación en ese país. El mismo problema se plantea en el Perú, donde, aunque las niñas tienen un rendimiento escolar igual o mejor que los niños, es probable que se queden atrás en el trabajo debido a la división laboral en función del género. Solo en Nigeria se reconoce plenamente la sinergia entre estos objetivos. Lo mismo parece ocurrir con la relación entre los ODS 8 y 5, ya que las normas sociales de género reducen los efectos de la sinergia en las mujeres de la India y Sri Lanka. En este caso, los factores de dependencia son el trabajo doméstico y de cuidado familiar no remunerados, y el acoso sexual tanto en el transporte público como en el lugar de trabajo. Por último, en la relación entre los ODS 4 y 8, aunque hay pruebas de que existe una fuerte sinergia, esta puede limitarse mediante la calidad de la educación y la especialización económica del país. Estos hallazgos sugieren que es necesario abordar las cuestiones que están limitando las sinergias entre los ODS, principalmente las normas restrictivas de género, el cuidado familiar y el trabajo doméstico no remunerados, la baja calidad de la educación y la falta de posibilidades de empleo para las mujeres.

Se pueden ofrecer una serie de recomendaciones. En primer lugar, es primordial aplicar políticas que combatan las normas restrictivas de

género, los prejuicios y los estereotipos. A medida que se producen transformaciones culturales y sociales, es necesario adoptar un enfoque intergeneracional en cuyo marco se diseñen iniciativas de concienciación sobre el género para el público en general, los lugares de trabajo y las escuelas, ya que los roles de género comienzan a definirse a una edad temprana. En algunos países —como la India—, las normas sociales sobre la menstruación también reducen la agencia y la movilidad de la mujer (Nair et al., 2020). Cuando sea pertinente, los tabúes sobre la menstruación deben abordarse y disiparse mediante campañas públicas cuyo diseño tome en cuenta los diferentes contextos socioculturales. La evidencia internacional sugiere que la educación sexual con una perspectiva de género y de derechos humanos garantiza la autonomía y los derechos de la mujer (Montgomery & Knerr, 2018). Los países también podrían aplicar políticas de acción afirmativa para promover la participación activa de la mujer en posiciones de liderazgo y sectores no tradicionales, creando modelos de conducta positivos que alteren las trayectorias de las jóvenes (Beaman et al., 2012).

El trabajo de cuidado familiar es una barrera clave que bloquea el acceso de las mujeres a la educación y al empleo. Los estudios de caso muestran cómo la responsabilidad del cuidado familiar y otras actividades domésticas afectan la vida de las mujeres y las niñas. Las mujeres indias afirmaron que la maternidad y el matrimonio eran elementos disuasivos fundamentales para incorporarse a la fuerza de trabajo (Nair et al., 2020). En el Perú, las mujeres tienen menos probabilidades de acceder a un empleo, o de aprovechar una oportunidad educativa o de formación, debido a sus responsabilidades de cuidado familiar (Alcázar et al., 2020). Las políticas que podrían aliviar a las mujeres de esta responsabilidad están organizadas en tres categorías: las que proporcionan tiempo, servicios o dinero (Pautassi, 2007). En la primera categoría —las políticas que proporcionan tiempo para el cuidado de la familia—, la principal intervención política es la creación de planes de licencia parental, que deben fomentar la corresponsabilidad del cuidado entre todos los miembros del hogar, independientemente de su género. En segundo lugar, también es importante la prestación de servicios: garantizar el acceso a servicios de guardería, y articular los horarios de estos con los del trabajo de las madres, aliviarían su escasez de tiempo. El último grupo de políticas proporciona dinero para el cuidado familiar y suele estar representado por programas de transferencias que también pueden tener efectos positivos en la economía nacional. Asimismo, estas iniciativas deberían considerar un plan complementario para la economía informal, ya que en algunos países una proporción importante de mujeres trabaja en condiciones precarias.

Para catalizar los efectos positivos de la educación en los resultados laborales, es fundamental contar con currículos de estudio de calidad y pertinentes en todos los niveles. La mejora del rendimiento educativo en Bolivia y el Perú no se tradujo necesariamente en una mayor participación laboral de las mujeres, pero la mejora de los resultados del aprendizaje puede beneficiar la inclusión laboral (Alcázar et al., 2020; Andersen et al., 2020). Esto pone de relieve la necesidad de aplicar técnicas de enseñanza y evaluación que garanticen la adquisición de conocimientos por parte de los estudiantes. Deben diseñarse cursos de capacitación y educación adecuados. Es preciso que los currículos y los materiales didácticos —especialmente en la formación profesional y

”

**Aunque la mayoría de los países han abogado públicamente a favor de la Agenda 2030, el compromiso puede expresarse de diferentes maneras.**



en la educación universitaria—incorporen una perspectiva de género e incluyan contenidos pertinentes para los mercados laborales actuales y futuros. Los Gobiernos deben apoyar la investigación sobre el futuro del trabajo, alentando al mismo tiempo al sector privado a ofrecer opciones de capacitación que satisfagan las necesidades laborales.

Además, es necesario garantizar oportunidades de empleo para las mujeres. El estudio de caso peruano mostró que las niñas alcanzaban resultados generales iguales o mejores en la escolarización básica, pero tenían más probabilidades de quedar rezagadas en el mercado laboral (Alcázar et al., 2020). También es esencial abordar la discriminación tácita y explícita contra la mujer en dicho mercado, lo que incluye el fomento de procesos de contratación y ascensos imparciales, y la aplicación de políticas afirmativas, tanto en el sector privado como en el público. A medida que las mujeres registran mayores niveles de informalidad, crece la importancia de las políticas de formalización.

La seguridad aparece como una preocupación importante, especialmente en la India (Nair et al., 2020). Las mujeres toman decisiones relacionadas con su educación y su participación en el trabajo en función de si se sienten seguras y libres de riesgos de violencia. Es necesario aplicar políticas para prevenir el acoso y la violencia de género en el lugar de trabajo, en las instituciones educativas y de capacitación, en las calles y en los medios de transporte público. En el caso de producirse hechos de este tipo, los procedimientos oficiales deberían permitir a las mujeres denunciarlos, y también concienciar a la población sobre la necesidad de que las mujeres no se queden calladas. Entre las iniciativas complementarias pueden figurar las estrategias de descentralización del mercado y los programas empresariales que consideran el teletrabajo como una opción, ya que pueden reducir notablemente las necesidades de desplazamiento de las mujeres y los riesgos conexos.

En general, para maximizar las sinergias y reducir las concesiones es necesario que todas estas políticas contemplen la interseccionalidad. Los estudios de caso mostraron que algunos grupos de mujeres están especialmente desfavorecidos. La igualdad de género funciona como un facilitador para el logro de otros ODS y el aprovechamiento de las sinergias (Benson-Wahlen, 2017). Los enfoques de política para lograr los ODS 4, 5 y 8 deben atender a las necesidades de estas y otras poblaciones vulnerables, con el fin de evitar que se queden atrás.

Por último, la coherencia de las políticas es vital para catalizar las sinergias. Ello implica generar procesos integrados de planificación, presupuesto, y seguimiento y evaluación, con una perspectiva de género, tanto en el nivel nacional como subnacional. Un enfoque coherente e integrado de la igualdad de género, el trabajo decente y la educación de calidad también requiere la colaboración con el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

### **ODS 3 (salud y bienestar), 5 (igualdad de género) y 7 (energía asequible y no contaminante)**

Desbloquear las sinergias entre los ODS 3, 5 y 7 requiere realizar cambios específicos de políticas para abordar los factores de dependencia limitantes. El promover progresos simultáneos en materia de energía

asequible y no contaminante, así como de salud y bienestar, requiere necesariamente una perspectiva de género, como lo demostró el análisis del caso de Ghana.

Es necesario identificar los tipos apropiados de fuentes de energía no contaminante para cada contexto. En los hogares rurales de Ghana, donde son las mujeres quienes se ocupan principalmente de la cocina, se utilizan fuentes de energía de biomasa como el carbón o la leña; la situación de estos hogares debería ser prioritaria para las intervenciones de política energética. En estos casos, es esencial actuar con rapidez para ayudar a los hogares a alejarse de las peligrosas y contaminantes fuentes de biomasa sólida. El cambio a combustibles limpios para cocinar y a cocinas eficientes no puede esperar a la electrificación y a la expansión de la red eléctrica, aunque hay consenso en que el acceso a la electricidad es el objetivo final, que confiere muchos beneficios en materia de salud, educación, trabajo y género (ENERGÍA y otros, 2018). Las cocinas de gas licuado de petróleo (GLP) son una solución no contaminante y versátil para las zonas rurales con dificultades para acceder a la energía limpia y pagar por ella. Es necesario ampliar y fortalecer las políticas existentes, como el Programa de Promoción de GLP en las Zonas Rurales de Ghana, y evaluar los resultados y las repercusiones para su implementación en otros contextos (Asante et al., 2018).

A la hora de promover los combustibles y las tecnologías de energía limpia, deben tenerse en cuenta las barreras de acceso en el ámbito de los hogares. Las consideraciones culturales relacionadas con los combustibles tradicionales, la falta de acceso a la información apropiada, el tiempo limitado para dedicar a las transiciones de los combustibles y las normas restrictivas en materia de género son todas pertinentes. Las normas de género restrictivas significan que, aunque se avance hacia combustibles limpios y eficientes para la cocina —con consecuencias positivas para los ODS 3 y 7—, esto no incrementará la autonomía económica de las mujeres en consonancia con el ODS 5. Las iniciativas deben adaptarse a las necesidades locales y diseñarse de forma participativa con los usuarios (ENERGIA et al., 2018).

En segundo lugar, es fundamental promover e invertir en tecnologías e infraestructuras de energía no contaminante descentralizadas y sostenibles, con una clara perspectiva de género. La infraestructura descentralizada y sostenible de producción de energía —incluidos los sistemas de energía solar en el nivel de hogar, minired o comunidad— son una solución asequible y eficaz para el acceso a la electricidad en un número creciente de contextos de desarrollo en todo el mundo. El papel de las emprendedoras locales es fundamental para el éxito de estas soluciones locales, y la participación de las mujeres en las cadenas de suministro de energía —como emprendedoras y empleadas, en particular en funciones no tradicionales— es una acción en la que todos salen ganando (ENERGÍA et al., 2018; ENERGÍA, 2019).

Por último, en los planos de políticas y regulaciones más amplios, es fundamental incorporar la perspectiva de género en los mecanismos de gobernanza y en las instituciones energéticas en todos los niveles de gobierno. Asimismo, es preciso promover la participación de la mujer en ellos mediante el diseño de iniciativas de desarrollo de capacidades para las mujeres que cumplen roles no tradicionales (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y ONU Mujeres, 2013).





Los seis estudios de caso de la SVSS ofrecen grandes ejemplos de cómo se aplican las prácticas institucionales para la coherencia de las políticas en los países en desarrollo.

## Lecciones comunes aprendidas y recomendaciones para maximizar las sinergias y reducir las concesiones en la implementación nacional de la Agenda 2030

Para que los esfuerzos de implementación tengan éxito, se debe trabajar en colaboración con el área de las políticas. Dada la interdependencia de los ODS, los enfoques individuales —separados de un enfoque integral— no solo serían insuficientes, sino también potencialmente perjudiciales para el desarrollo sostenible (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2018). El enfoque propuesto incluye la identificación y gestión de sinergias y concesiones de la manera más eficiente posible, así como el tratamiento de los conflictos en materia de políticas, y los efectos transfronterizos o intergeneracionales de las intervenciones nacionales e internacionales (Donoghue & Khan, 2019). La falta de conocimiento sobre qué acciones podrían desencadenar efectos dominó negativos o positivos puede dar lugar a riesgos y decisiones no óptimas. Estos deben mitigarse para que todos los países se mantengan en el camino correcto y sea posible garantizar el compromiso de «Que nadie se quede atrás» (Donoghue & Khan, 2019).

Por consiguiente, la Agenda 2030 plantea dos retos principales a los encargados de la formulación de políticas: por un lado, los insta a incorporar un enfoque interdisciplinario e integrado entre los diferentes sectores del Gobierno; por otro, cuestiona el enfoque a corto plazo y coloca en el primer plano la sostenibilidad a largo plazo (Donoghue & Khan, 2019). Esta última cuestión es especialmente difícil para los países en desarrollo, donde todas las necesidades son urgentes y las campañas electorales pueden poner mayores incentivos en los temas más apremiantes.

### Estrategias nacionales para la coherencia de las políticas

Se necesita una investigación más contextualizada acerca de la coherencia de las políticas y cómo se producen las sinergias y las concesiones en diferentes escenarios. Los seis estudios de caso ofrecen un buen punto de partida.

Desde principios del siglo XXI, el enfoque contextual ha ido ganando importancia en la Economía del Desarrollo. Este rechaza la noción de estrategias de desarrollo de «talla única» (Rodrik, 2008). En consecuencia, aunque la evidencia internacional es útil para identificar las buenas prácticas, cada país debería definir su propia estrategia de acuerdo con sus mecanismos institucionales, sus necesidades y sus prioridades. Los Exámenes Nacionales Voluntarios que los países presentan anualmente para informar sobre sus progresos en la aplicación de la Agenda 2030 son útiles. Según ellos, la coherencia de las políticas es uno de los principales desafíos que enfrentan los Gobiernos al poner en práctica los ODS (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2018). También ofrecen

la posibilidad de estudiar la forma en que los diferentes países utilizan diversas estrategias según sus necesidades (Fukuda-Parr et al., 2018). Este enfoque responde al cambio de paradigma de los ODM a los ODS, que, a su vez, está estrechamente relacionado con las diferencias entre la coherencia de las políticas para el desarrollo y la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. Este cambio gira en torno a la comprensión de que el desarrollo es un problema multidimensional que, por lo tanto, requiere enfoques multidireccionales (Mackie et al., 2017).

El que exista coherencia en las políticas requiere una fuerte voluntad política, la integración y adaptación de las instituciones existentes a los nuevos actores, la construcción de un consenso político sectorial y la aplicación de nuevos procesos administrativos. Cinco de los ocho elementos fundamentales identificados por la OCDE para la implementación coherente se relacionan con actividades nacionales: i) compromiso y liderazgo políticos, ii) integración de políticas, iii) horizontes de planificación a largo plazo, iv) coordinación política e institucional, y v) participación subnacional y local.

La OCDE (2018) sostiene que *i) el compromiso político y el liderazgo* se refieren al compromiso y el liderazgo que los Gobiernos nacionales necesitan para implementar con éxito la Agenda 2030. Deben ir acompañados por un amplio consenso político entre las diferentes partes, otorgar incentivos a diferentes niveles de gobierno, y ser enunciados clara y ampliamente, tanto dentro como fuera del Gobierno (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2018). Aunque la mayoría de los países han abogado públicamente a favor de la Agenda 2030, el compromiso puede expresarse de diferentes maneras. Mientras que algunos países crearon estrategias nuevas y locales —como la hoja de ruta de Francia para aplicar los ODS—, otros utilizaron planes nacionales preexistentes, y los adaptaron para alinearlos con la Agenda 2030 —México con su Plan Nacional de Desarrollo y los Países Bajos con el acuerdo de coalición Confianza en el Futuro—. En los estudios de caso, Ghana, Nigeria y el Perú integraron la Agenda 2030 en los planes nacionales de desarrollo existentes. Aunque esto puede ser útil si la estrategia nacional es preexistente y funciona bien, también podría ser perjudicial para la Agenda 2030, ya que los planes nacionales pueden concentrar la prioridad.

El segundo elemento constitutivo —*ii) la integración de políticas*— se refiere a las interacciones entre las intervenciones económicas, sociales y ambientales que maximizan las sinergias y minimizan las concesiones para garantizar la coherencia entre las diferentes políticas. La OCDE (2018) sostiene que, para garantizar la integración, es necesario emplear medidas presupuestarias y de gobernanza específicas. Existen múltiples formas de fomentar la integración de las políticas. Chile publicó una nueva legislación sobre educación, trabajo y fiscalización, que se propone explícitamente hacer avanzar la Agenda 2030, mientras que Dinamarca utiliza la integración como criterio al analizar las nuevas propuestas legislativas. Un segundo grupo de países ha creado grupos de trabajo específicos dedicados a la integración de diferentes políticas, como el Consejo Federal de Suiza. Una tercera estrategia es la inclusión de incentivos para la integración de políticas en los presupuestos nacionales. Por ejemplo, el conjunto de directrices de México para el proceso de programación y presupuestación

determina las fechas, las acciones y los elementos sobre los que deben ponerse de acuerdo los diferentes sectores federales. Nuestros estudios de caso muestran que esto es un desafío de enormes proporciones para la mayoría de los países en desarrollo. Aunque algunos de ellos han realizado grandes esfuerzos en la elaboración de estrategias institucionales para la integración de políticas, en la práctica la mayoría de las intervenciones son fragmentadas y, por lo tanto, requieren fortalecer los mecanismos institucionales sectoriales y, simultáneamente, promover oportunidades de integración.

El tercer elemento es establecer *(iii) horizontes de planificación a largo plazo* que superen los ciclos electorales. La Agenda 2030 exige políticas con un impacto a largo plazo en desarrollo sostenible. Hay poca compatibilidad entre los ciclos electorales y la implementación de los ODS. Como solución, la OCDE (2018) ilustra cómo algunos países —entre ellos Bélgica y Eslovenia— elaboraron estrategias nacionales con un cronograma de 20 o 30 años. Esto plantea un desafío adicional para los países en desarrollo, donde la inestabilidad económica suele obstaculizar la planificación a largo plazo.

En cuarto lugar, es importante que haya una clara *iv) coordinación política e institucional* que, según la OCDE (2018), se refiere a «asignar la responsabilidad de la coordinación general al nivel apropiado». Esto tiene una importancia crucial para la coherencia nacional: debe haber coordinación entre las entidades de un sector —coordinación horizontal—, y también entre los diferentes niveles de gobierno —coordinación vertical—. Esto ayuda a maximizar las sinergias y minimizar las concesiones, promueve el intercambio de información y una asignación más eficiente de los recursos. Donoghue y Khan (2019) sostienen que, para promover la coordinación nacional, es necesario incluir en las funciones de supervisión a otros ministerios, como los de Finanzas, Planificación, Desarrollo Internacional y Medioambiente. Estos respaldan los mecanismos preexistentes de coordinación horizontal y vertical entre los diferentes organismos y niveles de gobierno, como lo hicieron Chile, Portugal y los Países Bajos al otorgar a su Ministerio de Relaciones Exteriores la función de coordinación. Por último, sugieren que sería útil conceder al coordinador la capacidad de asignar recursos.

El último elemento necesario para mejorar la coordinación nacional es *v) la participación subnacional y local*. La Agenda 2030 y los ODS exigen un enfoque integrado y se comprometen a «Que nadie se quede atrás». La implementación debe llegar a cada individuo, lo cual es imposible sin la cooperación de los representantes gubernamentales más cercanos a la población. Además, ellos podrían identificar las lagunas y necesidades que posiblemente sean invisibles para los niveles superiores de gobierno (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2018). Según la Sustainable Development Solutions Network (Kanuri et al., 2016), el 65% de las metas de los ODS dependen del compromiso y la participación de los gobiernos locales y subnacionales. Además, tienen un enorme poder presupuestario: en el 2015, los gobiernos subnacionales realizaron casi el 60% de las inversiones en la zona de la OCDE y el 40% en todo el mundo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] & Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2016). Los enfoques difieren en el nivel internacional: en Finlandia, hay representantes de

todas las ciudades y regiones en la Comisión Nacional de Desarrollo Sostenible, mientras que en Estonia los municipios cuentan con planes de acción que incluyen los principales objetivos del desarrollo sostenible.

## Estrategias internacionales para la coherencia de las políticas

Las interacciones entre ODS son específicas a cada contexto. Sin embargo, en un mundo cada vez más globalizado, en el que las interacciones entre los distintos países se producen en múltiples niveles, es importante analizar cómo estas afectan a los objetivos de la Agenda 2030. Algunos aspectos de los ODS trascienden las fronteras nacionales, especialmente en lo que respecta a las cuestiones ambientales, la producción y el consumo. Además, comparar las experiencias de las diferentes regiones y países es útil para identificar los mecanismos mediante los cuales se producen las sinergias y las concesiones.

Estas cuestiones se relacionan estrictamente con el sexto pilar identificado por la OCDE (2016a): el análisis y la evaluación del potencial de los efectos de las políticas en el bienestar en todos sus aspectos. Como menciona la OCDE, se requieren más estudios sobre los efectos de las intervenciones «aquí y ahora», «en otro lugar» y «después». Cada país debe considerar la forma en que sus estrategias de desarrollo repercuten en el bienestar de otros países y regiones. Este enfoque está estrictamente relacionado con el paso de la coherencia de las políticas para el desarrollo a la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible: pasar de una visión desde el Norte, de país desarrollado a país en desarrollo, a una en la que cada país sea reconocido al mismo nivel, y los objetivos nacionales e internacionales se concilien (Knoll, 2014). Para comprender verdaderamente los efectos de cada intervención política, tanto por acción como por omisión, algunos países incluyeron el vínculo entre las acciones nacionales y las internacionales en su proceso de implementación de los ODS. Alemania, en la Regla 12 de su plan de ODS —*Estrategia alemana de desarrollo sostenible*—, incluye la evaluación de la forma en que sus acciones afectan a otros países, ya sea positiva o negativamente. Además, tanto Alemania como Bélgica se han comprometido a realizar acciones que promuevan los bienes y servicios públicos, con el propósito de crear externalidades positivas para otros actores. Estas cuestiones se desarrollarán más a fondo en el capítulo relativo a las cuestiones sistémicas globales.

Para lograr la coherencia internacional, también es urgente garantizar la participación de los distintos actores interesados y armonizar las medidas e incentivos entre cada uno de ellos con el fin de reducir al mínimo las prioridades conflictivas. La OCDE (2018) sostiene que la mejor manera de alcanzar este objetivo es establecer un diálogo entre las partes interesadas sobre los desafíos comunes. Si se incluyera a todos los actores en el diseño y la implementación de los ODS, tanto en el nivel local como internacional, se crearía, sin duda, un proceso más representativo y legítimo, con lo que aumentarían las posibilidades de éxito (Donoghue & Khan, 2019).

## Prácticas institucionales para la coherencia de las políticas

La coherencia de las políticas requiere estrategias nacionales e internacionales, así como prácticas institucionales específicas, con el propósito de hacer avanzar la Agenda 2030 y aumentar la capacidad de los actores para gestionar las interrelaciones entre los ODS. Es imprescindible fomentar la capacidad de los organismos enfocados en los Objetivos relacionados con los ODS. El último pilar identificado por la OCDE (2016a) es útil: el seguimiento y la presentación de informes. La identificación de Metas e Indicadores es importante para realizar un seguimiento de los progresos, resolver los atascos y sacar provecho de los frutos que están al alcance de la mano. Además, estos organismos pueden informar a los encargados de la formulación de políticas sobre prácticas orientadas a la obtención de evidencias que mejoren las intervenciones, y proporcionar retroalimentación sobre la base de intervenciones anteriores, ayudar a identificar sinergias y concesiones, y reunir pruebas de los efectos transfronterizos y a largo plazo.

Otras prácticas institucionales útiles contribuyen a la coherencia de las políticas. El *Informe de la OCDE* del 2018, sobre la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, recoge las enseñanzas de las buenas prácticas institucionales a nivel mundial. La primera es la elaboración de estudios contextuales sobre la implementación de la Agenda 2030. El Stockholm Environment Institute y el Consejo Internacional para la Ciencia desarrollaron un marco conceptual para identificar correlaciones entre los ODS que permiten un análisis detallado (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2018). Su aplicación en Sri Lanka y Mongolia captó algunas prácticas institucionales pertinentes para la coherencia de las políticas que coinciden con los pilares de la OCDE, como la fuerte participación de los Gobiernos y las posibilidades de diseñar un proceso estratégico con metas cuantificables. Los seis estudios de caso que aquí se presentan constituyen también un gran paso adelante en este sentido.

La segunda buena práctica se refiere a instrumentalizar los procesos de presupuestación con el fin de supervisar las inversiones y ofrecer incentivos para la inclusión de los ODS en los esfuerzos de planificación de los ministerios (Lobos Alva & Rueff, 2019). Además, algunos países también alientan a sus ministerios a que incluyan una descripción de la forma en que sus acciones repercutirían —positiva o negativamente— en la Agenda 2030.

La tercera estrategia se refiere a la elaboración de planes de aplicación específicos, u «hojas de ruta», que incluyen diferentes sectores y detallan sus intervenciones en materia de políticas en favor de la Agenda 2030 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2018). Esta estrategia ha demostrado ser útil para identificar las interrelaciones entre las diferentes Metas y las posibles sinergias y acciones de los diversos sectores. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas hojas de ruta no incluían los 17 Objetivos, sino que más bien se centraban meramente en las prioridades nacionales. Este problema debería abordarse para promover una comprensión verdaderamente sistémica de la Agenda.

Por último, la cuarta estrategia es la instrumentalización de los ODS mediante comisiones parlamentarias o interministeriales. Algunos países han creado comités específicos dedicados a analizar el impacto de los proyectos de ley en los ODS, mientras que otros han incluido esa función en comités ya existentes.

Los seis estudios de caso de la SVSS ofrecen grandes ejemplos de cómo se aplican las prácticas institucionales para la coherencia de las políticas en los países en desarrollo. En Bolivia, aunque la Agenda 2030 no sea una prioridad del Gobierno, existe un comité interinstitucional —presidido por la ministra de Planificación del Desarrollo— que dirige el seguimiento tanto del plan de desarrollo a largo plazo del país como de la Agenda. Sri Lanka optó inicialmente por una estrategia similar, y el Ministerio de Desarrollo Sostenible se encargó de la aplicación de la Agenda 2030. Sin embargo, a finales del 2017, la estrategia de Sri Lanka cambió cuando una ley del Parlamento puso en marcha la creación de un Consejo de Desarrollo Sostenible, encargado de elaborar un plan de acción y una política de desarrollo sostenible, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente. A pesar del compromiso verbal con la Agenda 2030, la falta de coherencia de las políticas en el marco institucional plantea un desafío para la aplicación de los ODS, agravado por la limitación de los indicadores y datos, y las dificultades para incorporar los ODS en el proceso de presupuestación. Las experiencias de Bolivia y Sri Lanka muestran que, si bien algunos ministerios específicos pueden actuar como buenos protagonistas en la implementación de los ODS, también es necesario incorporar la Agenda 2030 de manera vertical y horizontal.

En el Perú, tres instituciones diferentes coordinan la implementación de los ODS. A pesar de ello, los autores del estudio de caso sostienen que los ODS están, en su mayoría, ausentes en el discurso y las prácticas de las políticas públicas. En consecuencia, el Perú sigue enfrentando múltiples obstáculos para lograrlos. El caso de Ghana es similar porque ambos han recurrido a un arreglo institucional que combina instituciones eminentemente estadísticas y políticas. En Ghana, la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo y el Servicio de Estadística se encargan de la implementación de los ODS, mientras que la Agenda 2030 también está integrada en el plan de desarrollo del país, el Medium-Term National Development Policy Framework 2014-2017/2018-2021.

En la India, la instancia encargada de integrar la Agenda 2030 en las políticas públicas nacionales es la Institución Nacional para la Transformación de la India (NITI Aayog). También se encarga de su implementación y seguimiento y, por lo tanto, estuvo a cargo de la creación del índice de ODS de la India, que evalúa el progreso de los ODS en los diferentes estados y territorios de la unión. Asimismo, estuvo a cargo de la elaboración de un examen nacional voluntario en el 2017, que lamentablemente fue descalificado después de que se cuestionaran sus técnicas de evaluación. En Nigeria, la Agenda 2030 está integrada en el plan nacional de desarrollo relacionado con la economía y el capital humano, Plan de Recuperación Económica y Crecimiento 2017-2020. En este caso, la Oficina del Asesor Especial Superior del Presidente se encarga de supervisar su implementación. Sin embargo, el estudio de caso muestra que Nigeria no está actualmente en vías de alcanzar los ODS para el 2030, pues la escasez financiera es una de las principales cuestiones que el país debe abordar para tener éxito.



Este examen muestra cómo los diseños institucionales eficaces deben basarse en un diagnóstico sólido de los mecanismos de coordinación existentes y ajustarse a cada contexto específico. También deben ir acompañados por una fuerte y amplia capacidad de seguimiento, evaluación y presentación de informes, con un firme compromiso político que los respalde, en el contexto de las estrategias nacionales e internacionales complementarias para promover la coherencia en la implementación de la Agenda 2030.

## Observaciones finales

El desarrollo sostenible es un esfuerzo compartido. Involucra los tres pilares temáticos y se dirige a los interesados de todos los sectores, de todos los niveles de gobernanza. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha hecho progresos sustanciales en el reconocimiento de esta naturaleza compartida e integrada, y ha incorporado por primera vez este consenso mediante un conjunto de objetivos y metas acordados internacionalmente. Es ahí donde radica una de las principales fortalezas de la Agenda.

Sin embargo, esta misma fortaleza es particularmente exigente para los esfuerzos de implementación en el nivel de país, sobre todo dado que —en muchos casos— los países ya tienen dificultades para implementar políticas coherentes entre los ministerios nacionales competentes. Las estrategias de coherencia de las políticas en los planos nacional e internacional, centradas en los arreglos institucionales encargados de su aplicación, son fundamentales para hacer un uso eficiente y eficaz de los recursos del desarrollo; de esta manera, se podrá garantizar los derechos de todos y todas sin que nadie se quede atrás, contribuir al desarrollo económico y salvaguardar la sostenibilidad del medioambiente.

La realización de análisis sobre sinergias y concesiones en los contextos nacionales de los países es un punto de partida fundamental para diagnosticar esos posibles choques entre las políticas y las actividades de desarrollo y trabajar en reducirlos, así como en explotar las sinergias disponibles. En este capítulo, se presentó un análisis de lo último que se conoce sobre las sinergias y concesiones a nivel mundial, tanto en general como en relación con grupos específicos de ODS. Posteriormente, sobre la base de los seis estudios de caso de países de la SVSS, se llevó a cabo un análisis transversal de sus hallazgos comunes respecto a los ODS. Hasta donde saben los autores, este es el primer intento de construir un marco que integre en un solo informe los hallazgos sobre sinergias y concesiones de los estudios de múltiples países utilizando diversas metodologías. Es necesario seguir investigando para analizar las sinergias y concesiones en otros países —o en el nivel regional—, centrándose en otros ODS y, lo que es crucial, utilizando metodologías sistémicas y las mejores fuentes de datos disponibles. El esfuerzo de la SVSS es un comienzo que espera contribuir a esclarecer cuestiones clave, desde una perspectiva del Sur Global. Al entrar en la década del 2020 y comenzar la cuenta atrás para el 2030, es fundamental ahondar en las interrelaciones entre los ODS para impulsar los esfuerzos de implementación en todas partes, y para todos y todas.

## Referencias

- Adeniran, A., Onyekwena, C., Onubedo, G., Ishaku, J. & Ekeruche, A. (2020). *Is Nigeria on track to achieving quality education for all? Drivers and implications* (Occasional Paper Series No. 60). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/is-nigeria-on-track-to-achieving-quality-education-for-all-drivers-and-implications/>
- Aghion, P., & Howitt, P. (1998). Capital accumulation and innovation as complementary factors in long-run growth. *Journal of Economic Growth*, 3.
- Alcázar, L., Bullard, M. & Balarin, M. (2020). *Poor education and precarious jobs in Peru: Understanding who is left behind and why* (Occasional Paper Series N.º 64). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/poor-education-and-precarious-jobs-in-peru-understanding-who-is-left-behind-and-why/>
- Allen, C., Matternich, G. & Wiedmann, T. (2016). National pathways to the Sustainable Development Goals (SDGs): A comparative review of scenario modelling tools. *Environmental Science & Policy*, Vol. 66.
- Andersen, L., Medinaceli, A., Maldonado, C. & Hernani-Limarino, W. (2020). *A country at risk of being left behind: Bolivia's quest for quality education* (Occasional Paper Series N.º 63). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/a-country-at-risk-of-being-left-behind-bolivias-quest-for-quality-education/>
- Asante, K. P., Afari-Asiedu, S., Ali Abdulai, M., Ayindenaba Dalaba, M., Carrión, D., Dickinson, K. L., Nuhu Abeka, A., Sarpong, K., Jack, D. W. (2018). Ghana's rural liquefied petroleum gas program scale up: a case study. *Energy for Sustainable Development* 46. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.esd.2018.06.010>
- Atkinson, A., Casarico, A., & Voitchovsky, S. (2018). Top incomes and the gender divide. *The Journal of Economic Inequality*, 16(2).
- Banco Mundial [BM] (2019a). Ghana Economic Update: Enhancing Financial Inclusion. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/country/ghana/publication/ghana-economic-update-enhancing-financial-inclusion>
- Banco Mundial [BM] (2019b). *The World Bank in Perú: Overview*. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/country/peru/overview>
- Banco Mundial [BM] (2019c). *The World Bank in Bolivia: Overview*. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/country/bolivia/overview>
- Banco Mundial [BM] (2019d). *The World Bank in India: Overview*. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/country/india/overview>
- Banco Mundial [BM] (2019e). *The World Bank in Sri Lanka: Overview*. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/country/srilanka/overview>
- Banco Mundial [BM] (2019f). *The World Bank in Ghana: Overview*. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/country/ghana/overview>



- Banco Mundial [BM] (2018). *World Development Report 2018: Learning to realize education's promise*. Washington, D. C.: World Bank Group.
- Banco Mundial [BM] (2012). *Informe sobre desarrollo mundial 2012: igualdad de género y desarrollo [World Development Report 2012: gender equality and development]*. Washington D. C.: World Bank Group.
- Banco Mundial [BM] (2007). *World Development Report 2007: Development and the next generation*. Washington, D. C.: World Bank Group.
- Banco Mundial [BM] ESMAP (2017). *Social Inclusion, Gender and Energy Fact Sheet*. Recuperado de [https://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/DocumentLibrary/Gender\\_Jan%202015.pdf](https://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/DocumentLibrary/Gender_Jan%202015.pdf)
- Barbier, E. (1987). The concept of sustainable economic development. *Environmental Conservation*, 14(2), 101–110.
- Barrientos, A., & Dejong, J. (2006). *Reducing child poverty with cash transfers: A sure thing?* Recuperado de <https://www.semanticscholar.org/paper/Reducing-Child-Poverty-with-Cash-Transfers%3A-A-Sure-Barrientos-Dejong/0b23700ee5556d4a5ab75073be978b8bb502aa56>
- Beaman, L., Duflo, E., Pandre, R. & Topalova, P. (2012). Female leadership raises aspirations and educational attainment for girls: A policy experiment in India. *Science*, 335(6068).
- Benavente, M. C., & Valdés, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres*. Buenos Aires: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Benhabib, J. & Spiegel, M. M. (1994). The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*, 34(2), 143-173.
- Benson Wahlén, C. (2017). *Achieve gender equality to deliver the SDGs*. IISD: SDG Knowledge Hub. Recuperado de <http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/achieve-gender-equality-to-deliver-the-sdgs/>
- Bertay, A. C., Dordevic, L., & Sever, C. (2018). *Gender inequality and economic growth: Evidence from industry level data*. Recuperado de [file:///C:/Users/akbro/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/GenderInequalityAndEconomicGrowth\\_\\_preview%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/akbro/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/GenderInequalityAndEconomicGrowth__preview%20(5).pdf)
- Blackden, M., Canagarajah, S., Klasen, S. & Lawson, D. (2006). *Gender and growth in sub-Saharan Africa: Issues and evidence* (Research Paper N.º 2006/37). Helsinki: United Nations University.
- Blumberg, B., Cooper, D. R., Blumberg, B., Cooper, D. R. & Schindler, P. S. (2005). *Business Research Methods*. Columbus, OH: McGraw-Hill Higher Education.
- Booz & Company (2012). *Empowering the third billion: Women and the world of work in 2012*. Recuperado de <https://www.strategyand.pwc.com/gx/en/insights/third-billion.html>
- Bos, M. S., Elías, A., Vegas, E. & Zoido, P. (2016). *Latin America and the Caribbean in PISA 2015: How did the region perform?* Washington, D. C.: Inter-American Development Bank.

- Buonocore, J. J., Luckow, P., Norris, G., Spengler, J. D., Biewald, B., Fisher, J. & Levy, J. I. (2015). Health and climate benefits of different energy-efficiency and renewable energy choices. *Nature Climate Change*, 6, 100-105.
- Cardini, A., Sánchez, B. & Morrone, A. (2018, February). *Transitar la educación secundaria en el mundo: análisis comparado de las propuestas curriculares de 11 sistemas educativos* [Transiting secondary education in the world: Comparative analysis of the curricular proposals of 11 educational systems] (Documento de Trabajo N.º 163). Buenos Aires: CIPPEC.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social* [Social protection instruments]. Santiago de Chile: ECLAC.
- Cejudo, G. & Michel, C. (2015). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence and integration. Second International Conference in Public Policy. *Policy Sciences*, 50, 745-767.
- Collste, D., Pedercini, M. & Cornell, S. E. (2017). Policy coherence to achieve the SDGs: Using integrated simulation models to assess effective policies. *Sustainability Science*, 12(6), 921-931. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11625-017-0457-x>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo [CNUMAD] (1992). *The UN Conference on Environment and Development*. Río de Janeiro. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11671-008-9208-3>
- Consejo Internacional para la Ciencia (2017). *A guide to SDG interactions: From science to implementation*. Recuperado de <https://council.science/wp-content/uploads/2017/05/SDGs-Guide-to-Interactions.pdf>
- Coopman, A., Osborn, D., Ullah, F., Auckland, E., & Long, G. (2016). *Seeing the whole: Implementing the SDGs in an Integrated and Coherent Way*. Retrieved from: <https://sf.stakeholderforum.org/index.php/our-publications-sp-1224407103/reports-in-our-publications/625-seeing-the-whole-implementing-the-sdgs-in-the-an-integrated-and-coherent-way>
- Corning, P. (1998). «The synergism hypothesis»: On the concept of synergy and its role in the evolution of complex systems. *Journal of Social and Evolutionary Systems*, 21(2), 133-172. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/S1061-7361\(00\)80003-X](https://doi.org/10.1016/S1061-7361(00)80003-X)
- Corporación Financiera Internacional (2015). *Gender diversity in Jordan: Research on the impact of gender diversity on the economic performance of companies in Jordan*. Working Paper. Washington, D. C.: World Bank Group.
- Crentsil, A., Fenny, A., Ackah, C., Asuman, D., & Otiekku, E. (2020). *Ensuring access to affordable, sustainable and clean household energy for all in Ghana* (Occasional Paper Series No. 62). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/ensuring-access-to-affordable-sustainable-and-clean-household-energy-for-all-in-ghana/>

- Cuberes, D., & Teignier-Baqué, M. (2011a). *A Model of Talent Allocation under Gender Inequality*.
- Cuberes, D., & Teignier-Baqué, M. (2011b). *Gender inequality and Economic Growth* (Background paper for the World Development Report). Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/02be/c42a3d2557000c63ceffaafa23bd112ef751.pdf>
- De León, G. (2017). *Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social* [Young people who care: impacts on their social inclusion] (Documento de Trabajo N° 158). Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., & Brest, C. (2018). *The economic case for reducing gender gaps in the labour market*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., Karczmarczyk, M., Bentivegna, B. & Capobianco, S. (2019). *Empleo, crecimiento y equidad: impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/publicacion/tres-politicas-para-reducir-las-brechas-de-genero/>
- Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A. & Karczmarczyk, M. (2019). *El género del trabajo: entre la casa, el sueldo y los derechos* (in Spanish). Buenos Aires: CIPPEC.
- Dijkstra, G. (2013). *The new aid paradigm: A case of policy incoherence*. (Working Paper N.° 128). Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Donoghue, D. & Khan, A. (2019). *Achieving the SDGs and 'leaving no one behind': Maximising synergies and mitigating trade-offs* (Working paper N° 560). London: Overseas Development Institute (ODI).
- Duflo, E. (2012). Women Empowerment and Economic Development. *Journal of Economic Literature* 2012, 50(4), 1051–1079.
- ENERGIA (2019). *Gender in the transition to energy for all: From evidence to inclusive policies*. The Hague: ENERGIA, the International Network on Gender and Sustainable Energy.
- ENERGIA, World Bank ESMAP & UN Women (2018). *Global Progress of SDG 7 - Energy and Gender* (Policy Brief N.° 12). United Nations. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17489PB12.pdf>
- Fernando, K., Arambepola, C., Niles, N., & Ranawana, A. (2020). *The opportunities and risks for achieving sustainable labour in a global value chain: A case study from Sri Lanka's apparel sector* (Occasional Paper Series N.° 65). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/the-opportunities-and-risks-for-achieving-sustainable-labour-in-a-global-value-chain-a-case-study-form-sri-lankas-apparel-sector/>
- Florito, J., Aneja, U. & Beneke de Sanfeliú, M. (2018). *Gender economic equity and the future of work: A future of work that works for women* (T20 Argentina 2018 Policy Brief). Buenos Aires: CARI-CIPPEC.

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] (2015). *The investment case for education and equity*. Nueva York: UNICEF.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA] (2014). *Annual report on Evaluation for the year 2014*. Recuperado de <https://www.unfpa.org/admin-resource/annual-report-evaluation-year-2014>
- Foro Económico Mundial (2017). *The Global Gender Gap Report 2017*. Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>
- Fukuda-Parr, S., Bruckner, M., Hegstad, T., Kuehner, M. & Tavares, M. (2018). *Voluntary National Review Reports - What do they report?* (CDP Background Paper N.º 46). Nueva York: Committee for Development Policy, United Nations.
- Fuso Nerini, F., Tomei, J., Seng To, L., Bisaga, I., Parikh, P., Black, M., Borrion, A., Spataru, C., Castán Broto, V., Anandarajah, G., Milligan, B. & Mulugetta, Y. (2017). Mapping synergies and trade-offs between energy and the Sustainable Development Goals. *Nature Energy*, 3, 10-15.
- Goldin, C. (1995). *The U-shaped female labor force function in economic development and economic history* (Working Paper N.º 4707). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Haase, D. & Schwarz, N. (2012). Synergies, trade-offs, and losses of ecosystem services in urban regions: An integrated multiscale framework applied to the Leipzig-Halle region, Germany. *Ecology and Society*, 17(3). Recuperado de <https://doi.org/10.5751/ES-04853-170322>
- Hanushek, E. A. (2013). Economic growth in developing countries: The role of human capital. *Economics of Education Review*, 37, 204-212.
- Heaps, C. G. (2016). *Long-range Energy Alternatives Planning (LEAP) system* [Software version: 2018.1.27]. Recuperado de <https://www.energycommunity.org>
- Instituto de Investigación del Credit Suisse (2014). *The CS Gender 3000: Women in senior management*. Zurich: Credit Suisse.
- Jaureguiberry, F., López, A., & Zoido, P. (2018). CIMA América Latina y el Caribe: ¿cuánto invierten los gobiernos en educación? [CIMA Latin America and the Caribbean: How much do governments invest in education?]. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank.
- Kabeer, N. (2003). *Gender equality, poverty eradication and the Millennium Development Goals: Promoting women's capabilities and participation* (Gender & Development Discussion Paper N.º 13). UNESCAP.
- Kanuri, C., Revi, A., Espey, J. & Kuhle, H. (2016). *Getting Started with the SDGs in Cities: A Guide for Stakeholders*. Sustainable Development Solutions Network. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Aromar\\_Revi/publication/309417493\\_Getting\\_Started\\_with\\_the\\_SDGs\\_in\\_Cities\\_A\\_Guide\\_for\\_Stakeholders/links/580f8e8808aea04bbcb5a60/Getting-Started-with-the-SDGs-in-Cities-A-Guide-for-Stakeholders.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Aromar_Revi/publication/309417493_Getting_Started_with_the_SDGs_in_Cities_A_Guide_for_Stakeholders/links/580f8e8808aea04bbcb5a60/Getting-Started-with-the-SDGs-in-Cities-A-Guide-for-Stakeholders.pdf)

- Kitzmüller, L., McManus, J., Buddy Shah, N. & Sturla, K. (2018). *Educate Girls Development Impact Bond. Final Evaluation Report*. Nueva Delhi: IDInsight.
- Knoll, A. (2014). *Bringing policy coherence for development into the post-2015 agenda—challenges and prospects* (Discussion paper N.º 163). Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Le Blanc, D. (2015). *Towards integration at last? The Sustainable Development Goals as a network of targets* (DESA Working Paper N.º 141). Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Levy Yeyati, E., Montane, M. & Sartorio, L. (2019). *What works for active labor market policies* (CID Faculty Working Paper N.º 358). Buenos Aires: CEPE-UDT.
- Lobos Alva, I. & Rueff, H. (2019). *Latin America experts identify three priorities for supporting SDG progress in the region*. Recuperado de <http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/latin-america-experts-identify-three-priorities-for-supporting-sdg-progress-in-the-region/>
- Lucas, R. E. (1988). On the mechanisms of economic development. *Journal Monetary of Economics*, 22(1), 3-42.
- Luukkanen, J., Vehmas, J., Panula-Ontto, J., Allievi, F., Kaivo-oja, J., Pasanen, T. & Auffermann, B. (2012). Synergies or trade-offs? A new method to quantify synergy between different dimensions of sustainability. *Environmental Policy and Governance*, 22(5), 337–349.
- Machingura, F. & Lally, S. (2017). *The Sustainable Development Goals and their trade-offs*. Recuperado de <https://www.odi.org/publications/10726-sustainable-development-goals-and-their-trade-offs>
- Mackie, J., Ronceray, M., & Spierings, E. (2017). *Policy coherence and the 2030 Agenda: Building on the PCD experience* (Discussion Paper No. 210). Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Mainali, B., Luukkanen, J., Silveira, S. & Kaivo-oja, J. (2018). Evaluating synergies and trade-offs among Sustainable Development Goals (SDGs): Explorative analyses of development paths in South Asia and Sub-Saharan Africa. *Sustainability, MDPI, Open Access Journal*, 10(3), 1-25. Recuperado de <https://doi.org/10.3390/su10030815>
- Mankiw, G., Romer, D. & Weil, D. N. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407-437.
- Millennium Institute (2019). *iSDG integrated simulation tool*. Recuperado de <https://www.millennium-institute.org/isdg>
- Miola, A., Borchardt, S., Neher, F., & Buscaglia, D. (2019). *Interlinkages and policy coherence for the Sustainable Development Goals implementation: An operational method to identify trade-offs and co-benefits in a systemic way*. Luxembourg: JRC Technical Reports. Recuperado de [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC115163/sdg\\_interlinkages\\_jrc115163\\_final\\_on\\_line.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC115163/sdg_interlinkages_jrc115163_final_on_line.pdf)

- Montgomery, P. & Knerr, W. (2018). *Review of the evidence on sexuality education: Report to inform the update of the UNESCO International Technical Guidance on Sexuality Education*. Recuperado de <https://gcedclearinghouse.org/sites/default/files/resources/180165eng.pdf>
- Nair, M., Shah, K., & Sivaraman, A. (2020). *Will women be a part of India's future workforce? A quest for inclusive and sustainable growth in India* (Occasional Paper Series No. 61). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/will-women-be-a-part-of-indias-future-workforce-a-quest-for-inclusive-and-sustainable-growth-in-india/>
- Nelson, R. R. & Phelps, E. S. (1966). Investment in humans, technological diffusion, and economic growth. *The American Economic Review* 56(1/2), 69-75.
- Neumann, K., Anderson, C. & Denich, M. (2018). Participatory, explorative, qualitative modeling: Application of the iMODELER software to assess trade-offs among the SDGs. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 12(2018-25), 1-19.
- Nilsson, M., Griggs, D. & Visback, M. (2016). Map the interactions between Sustainable Development Goals. *Nature*, 534(15), 320-322. Recuperado de <https://doi.org/10.1038/534320a>
- Nilsson, M., Zamparutti, T., Petersen, J. E., Nykvist, B., Rudberg, P. & McGuinn, J. (2012). Understanding policy coherence: Analytical framework and examples of sector-environment policy interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*, 22(6), 395-423. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/eet.1589>
- Obersteiner, M., Walsh, B., Frank, S., Havlík, P., Cantele, M., Liu, J., & Van Vuuren, D. (2016). Assessing the land resource-food price nexus of the Sustainable Development Goals. *Science Advances*, 2(9). Recuperado de <https://doi.org/10.1126/sciadv.1501499>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2018). *Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards sustainable and resilient Societies*. París: OECD. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301061-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2017). *OECD Development Co-operation Peer Reviews*. Luxemburgo: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2016a). *Better policies for sustainable development 2016: A new framework for policy coherence*. Recuperado de <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264256996-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2016b). *PISA 2015 Results (Volume 1): Excellence and equity in education*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2016c). *OECD Survey on planning and co-ordinating the implementation of the SDGs: First results and key issues*. París: OCDE Publishing.



- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2014). *Better Policies for Development 2014: Policy coherence and illicit financial flows*. París: OCDE. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210325-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] & Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2016). *Subnational governments around the world: Structure and finance*. París: OCDE.
- Organización Mundial de la Salud [OMS] (2006). *Constitution of the World Health Organization. Basic Documents, 45th edition*. Recuperado de [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf)
- Organización Mundial de la Salud [OMS] (2016). *Resumen del 2016: Repaso de la salud mundial de la OMS*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/2016-year-in-review-key-health-issues>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2019a). *Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2019b). *Strengthening synergies between the Paris Agreement and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/climate-sdgs-synergies2019>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO] (2015). *FAO and the 17 Sustainable Development Goals*. Roma: Food and Agriculture Organization.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial [UNIDO] & ONU Mujeres (2013). *Sustainable energy for all: The gender dimensions*. Guidance Note. Nueva York: UN Women Headquarters & UNIDO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2019). *SDG Resources for educators—gender equality*. Recuperado de <https://en.unesco.org/themes/education/sdgs/material/05>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2017). *Reducing global poverty through universal primary and secondary education* (Policy Paper 32, Fact Sheet 44). Recuperado del sitio web de la UNESCO <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/reducing-global-poverty-through-universal-primary-secondary-education.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2014). *Annual Report 2014*. Recuperado de [www.unesco.org/new/en/santiago/resources/single-publication/news/annual\\_report\\_2014/](http://www.unesco.org/new/en/santiago/resources/single-publication/news/annual_report_2014/)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2013). *UNESCO Institute for Lifelong Learning. Annual Report 2013*. Recuperado de <https://uil.unesco.org/annual-report-2013-unesco-institute-lifelong-learning>



- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] (2015). *Fixing the broken promise of education for all*. Recuperado de [https://www.unicef.org/publications/index\\_78718.html](https://www.unicef.org/publications/index_78718.html)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], UNAIDS, UNFPA, UNICEF, UN Women & WHO (2018). *International technical guidance on sexuality education: an evidence-informed approach*. París: UNESCO. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260770>.
- Oxaal, Z. (1997). *Education and poverty: A gender analysis*. Sussex: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Pautassi, L. C. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Peters, B. G. (2018). *The challenge of policy coordination, Policy Design and practice 1:1*. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Pradhan, P., Costa, L., Rybski, D., Lucht, W., & Kropp, J. P. (2017). *A systematic study of Sustainable Development Goal (SDG) interactions*. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/2017EF000632>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2015). *New deal implementation support facility*. 2015 Annual Report. Recuperado de [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/UNDP\\_New\\_Deal\\_Facility\\_Annual\\_Report\\_EN.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/UNDP_New_Deal_Facility_Annual_Report_EN.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2010). *Preventing crisis-enabling recovery*, 2010 Annual Report. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/preventing-crisis-enabling-recovery-2010-annual-report.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] (1992). *Convention on biological diversity*. Recuperado de <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8340/-Convention%20on%20Biological%20Diversity,%20June%201992-19923086.pdf?sequence=2&isAllowed=1>
- Quisumbing, A. R. & Maluccio J. A. (2003). Resources at marriage and intrahousehold allocation: Evidence from Bangladesh, Ethiopia, Indonesia, and South Africa. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65(3), 283-327.
- Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., Acuña, M. & de Achával, O. (2015). *El futuro es hoy: primera infancia en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.

- Rodrik, D. (2008). *The new development economics: We shall experiment, but how shall we learn?* (Working Paper N.º RWP08-055). Harvard: Harvard Kennedy School.
- Romer, P. M. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5).
- Rubio-Codina, M. & Grantham-McGregor, S. (2019). Evolution of the wealth gap in child development and mediating pathways: Evidence from a longitudinal study in Bogota, Colombia. *Developmental Science*, 22(5).
- Shankar, A. (2015). *Strategically engaging women in clean energy solutions for sustainable development and health* (GSDR 2015 Brief). Recuperado de [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/631479-Shankar-Women\\_in%20Clean%20Energy\\_Solutions.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/631479-Shankar-Women_in%20Clean%20Energy_Solutions.pdf)
- Soria Morales, E. (2018). Why is policy coherence essential for achieving the 2030 Agenda? *United Nations System Staff College Blog*. Consulted in August 2019. Recuperado de <https://www.unssc.org/news-and-insights/blog/why-policy-coherence-essential-achieving-2030-agenda/>
- Spencer, S. J., Steele, C. M., & Quinn, D. M. (1999). Stereotype threat and women's math performance. *Journal of Experimental Social Psychology*, 35, 4-28.
- Tomaszewski, M., Topyla, W., Kijewski, B. G., Miotla, P. & Wacinski, P. (2019). *Does gender influence the outcome of ischemic heart disease?* Lubin: Medical University of Lubin.
- Tosun, J. & Leininger, J. (2017). Governing the Interlinkages between the Sustainable Development Goals: Approaches to attain policy integration. *Global Challenges*, 1(9). Recuperado de <https://doi.org/10.1002/gch2.201700036>
- Vladimirova, K. & Le Blanc, D. (2016). Exploring links between education and sustainable development goals through the lens of UN flagship reports. *Sustainable Development*, 24(4), 254-271.
- Wang, J. (2015). The health impacts of energy choices (Briefing Paper). Recuperado de [http://www.healthyyenergyinitiative.org/health-impacts-of-energy-choices/?mc\\_cid=c5f66ad6bc&mc\\_eid=255f46605d](http://www.healthyyenergyinitiative.org/health-impacts-of-energy-choices/?mc_cid=c5f66ad6bc&mc_eid=255f46605d)
- Weitz, N., Carlsen, H., Nilsson, M. & Skånberg, K. (2018). Towards systemic and contextual priority setting for implementing the 2030 Agenda. *Sustainability Science*, 13(2), 531-548. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11625-017-0470-0>
- Weitz, N., Carlsen, H., Skånberg, K., Dzebo, A. & Viaud, V. (2019). *SDGs and the environment in the EU: A systems view to improve coherence*. Estocolmo: Stockholm Environment Institute.
- Weitz, N., Nilsson, M. & Davis, M. (2014). A nexus approach to the post-2015 Agenda: Formulating integrated water, energy, and food SDGs. *SAIS Review of International Affairs*, 34(2), 37-50. Recuperado de <https://doi.org/10.1353/sais.2014.0022>

# 6

## Abordar las cuestiones sistémicas globales al mismo tiempo que se implementan los ODS en el nivel de país

Vaqar Ahmed  
Shehryar Khan Toru





# Introducción

Los debates en curso acerca de la globalización y los sistemas de gobernanza global reconocen implícitamente que las cuestiones sistémicas globales (CSG) afectan a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el contexto nacional, incluso en su relación con el logro del Objetivo de «Que nadie se quede atrás» (LNOB, en inglés). En los debates se reconoce que las CSG —por ejemplo, el cambio climático, la migración y los avances tecnológicos— podrían plantear desafíos y oportunidades. En este contexto, la literatura también reconoce que las CSG tendrán consecuencias para la Agenda 2030. A este respecto, la iniciativa Southern Voice trata de determinar sistemáticamente la forma en que ciertas CSG podrían repercutir en el avance hacia los ODS.

Para efectos de nuestro análisis —y para facilitar la comprensión del lector— definimos en términos generales las CSG como cambios de naturaleza compleja, que podrían o no desencadenarse debido a las acciones de un solo país, pero que tienen repercusiones —negativas o positivas— que potencialmente podrían afectar a varios países —por ejemplo, conflictos—, regiones —por ejemplo, desastres naturales o provocados por el ser humano— o a todo el planeta —por ejemplo, el cambio climático—.

Los intentos para abordar las CSG también deben ir más allá de las intervenciones a nivel nacional. Es preciso que se realicen esfuerzos regionales y globales, particularmente orientados a mejorar la capacidad de los Gobiernos nacionales y subnacionales de los países en desarrollo para hacer frente a esos desafíos o mitigar sus efectos.

Los objetivos específicos de este capítulo son los siguientes:

- Contribuir a la comprensión de en qué casos las CSG pueden considerarse intersectoriales al momento de formular políticas relativas a los ODS.
- Conceptualizar e identificar algunas CSG clave que podrían repercutir en la producción de las economías en desarrollo.
- Comprender cómo se configuran asociaciones mundiales en torno a las CSG con el propósito de combatir cualquier adversidad —por ejemplo, la contaminación— y aprovechar las oportunidades —por ejemplo, la tecnología—.

## Contexto

En esta sección exponemos tres desafíos concretos —en los ámbitos de la tecnología, la energía y las finanzas— y explicamos cómo estos han desencadenado CSG. Desde la crisis financiera del 2008, se considera que la aparición de riesgos sistémicos no se limita al ámbito de las finanzas, sino que también incluye una serie de otros riesgos que surgen de los cambios en el clima, la ciberseguridad, la tecnología, la migración, etcétera (Renn et al., 2017). Según el Foro Económico Mundial (2016), a pesar de los efectos positivos de varios cambios tecnológicos, el acceso desigual a la tecnología podría afectar negativamente puestos de trabajo existentes.



**En los debates se reconoce que las cuestiones sistémicas globales —por ejemplo, el cambio climático, la migración y los avances tecnológicos— podrían plantear desafíos y oportunidades.**

Esto también tiene implicaciones para la desigualdad. Por ejemplo, la automatización podría eliminar la necesidad de muchas formas de trabajo convencional; asimismo, podría producirse una reubicación de los puestos de trabajo y de la industria (Schwab, 2016). Según un estudio de Dobbs et al. (2012), la economía mundial podría ser testigo de un superávit de trabajadores poco calificados junto con una escasez de trabajadores altamente calificados.

En el sector energético, el deseo de utilizar energía no contaminante y asequible ha incitado a los Gobiernos a replantearse las estructuras de generación y distribución de electricidad, que datan de hace décadas. El crecimiento de la energía renovable —considerada intuitivamente como una forma más sostenible de avanzar hacia el futuro— parece estar impulsado por las ganancias financieras privadas. Esto podría suponer un impedimento para los países que se muestran reacios a invertir o que no disponen de recursos para transitar hacia una energía sostenible para todos (Zeshan & Ahmed, 2013; Ahmed, 2017). El suministro de energía a los segmentos marginados de la población sigue siendo un desafío para la mayoría de las economías en desarrollo (Agencia Internacional de Energías Renovables [IRENA por sus siglas en inglés] & Iniciativa de Política Climática [CPI por sus siglas en inglés], 2018).

Es importante entender aquí que los cambios en las finanzas, la tecnología o la energía mundiales no son mutuamente excluyentes. Todos ellos pueden ocurrir en el mismo tiempo y espacio, y entonces es posible que produzcan impactos de una o más formas, a menudo no anticipados por los responsables de formular políticas. En las secciones que siguen, abogaremos por la mejora de los mecanismos de gobernanza nacional y mundial para evaluar y responder a las CSG.

## Enfoque metodológico

Nuestro enfoque para abordar los Objetivos implica una extensa revisión de la literatura. Debido a las limitaciones de espacio, no todas las líneas de la investigación pueden ser presentadas aquí. Sin embargo, proporcionamos un marco de análisis —basado en los textos disponibles— y destacamos las principales lagunas de la literatura, y de qué manera estas pueden ser salvadas mediante nuestro trabajo.

El equipo también presentó una versión anterior de este documento en las reuniones de Southern Voice, con el fin de recibir retroalimentación. Estas reuniones incluyeron dos talleres de investigación sobre el Estado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible según Southern Voice (SVSS por sus siglas en inglés). Al margen de estas reuniones, tuvimos la oportunidad de entrevistar a 25 expertos de Asia meridional, América Latina y África, que fueron informantes clave para el trabajo. Por último, el equipo también organizó un debate de grupo focal acerca de este tema en la XXI Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible, en Islamabad.

Lo más importante es que utilizamos los estudios de caso por país de la SVSS para ver cómo varias CSG podrían impactar en los ODS.

## Marco analítico

Nuestro marco analítico (figura 6.1) se basa en la literatura sobre la gobernanza global. Identificamos cuatro niveles de análisis que nos permitirán explorar plenamente los posibles impactos de las CSG. En el primer nivel, estamos particularmente interesados en hacer uso del enfoque proporcionado por Thakur & Van Langenhove (2006) para comprender la gobernanza global. Sin embargo, este marco no se limita a una sola línea de debate, sino que deja margen para incorporar las opiniones de otros autores que se citan en las subsecciones siguientes. En segundo lugar, nos referimos a los problemas de políticas mundiales que requieren un consenso mediante acuerdos de gobernanza global. En el tercer nivel, exploramos los mecanismos de transmisión que podrían repercutir —positiva o negativamente— en el esfuerzo de alcanzar los ODS a nivel nacional. Por último, definimos el cuarto nivel de análisis como todo estudio que gire en torno al marco de implementación de la Agenda 2030 a escala nacional.

Figura 6.1. Marco analítico



Elaboración propia.

## Gobernanza global

Tomamos la iniciativa de Thakur & Van Langenhove (2006) para explicar cómo se podrían poner en práctica acuerdos innovadores de gobernanza global. Los autores sostienen que es posible articular intereses colectivos, establecer derechos y obligaciones, y mediar en las diferencias entre los diversos países y los agentes mundiales utilizando enfoques cooperativos de solución de problemas. Son partidarios de definir la gobernanza global como «una gobernanza para el mundo sin un Gobierno mundial» [*Governance for the world without world government*] (Thakur & Van Langenhove, 2006).

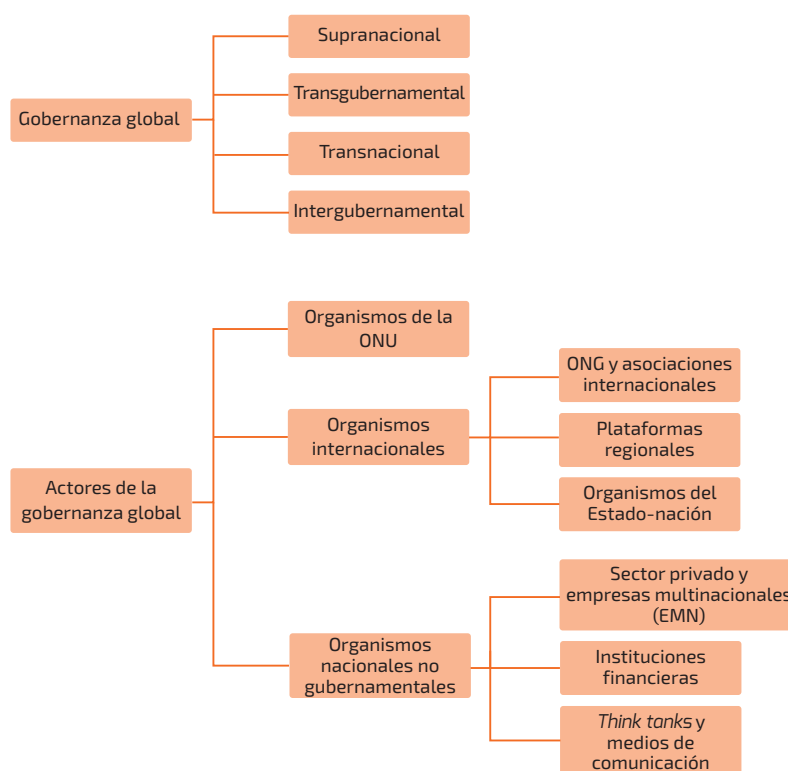
La manifestación de la gobernanza global más allá de las fronteras inmediatas significa que los Estados nacionales, a los que se les ha confiado la responsabilidad de salvaguardar a sus ciudadanos de los efectos nocivos orquestados por entidades externas y flujos transnacionales, se ven cada vez más presionados a adoptar una postura defensiva contra los *outsiders*. Los Estados-nación se enfrentan a la inevitable tarea de forjar la colaboración y las asociaciones entre diversos agentes transnacionales (figura 6.2) (véase Scholte, 2005).

Una pregunta relacionada con el tema es cómo hacer que estas asociaciones funcionen en los países en desarrollo y se mantengan firmes a lo largo del tiempo. Asimismo, ¿los acuerdos de gobernanza global comprenden la complejidad de los desafíos a los que se enfrentan los países en desarrollo, en particular los obstáculos para la



consecución de los ODS? Por ejemplo, uno de los principales retos que tienen que remontar los países en desarrollo es incorporar la noción de LNOB en los planes y presupuestos nacionales. Esta labor puede verse facilitada o dificultada por las CSG. En todo caso, los acuerdos de gobernanza que trascienden las fronteras nacionales pueden ayudar a los países con recursos y conocimientos limitados.

Figura 6.2. Actores en el espacio de la gobernanza global



Nota. EMN=empresas multinacionales; Las asociaciones internacionales podrían incluir plataformas como el Consejo Mundial de Negocios.  
Fuente: Adaptado de Dingwerth y Pattberg (2009).  
Elaboración propia.

## Acuerdos de gobernanza global para las CSG

En el contexto de este documento, tomamos las CSG como problemas de política mundial que requieren un acuerdo mediante mecanismos de gobernanza global. Por ejemplo, desde la crisis financiera del 2008, se considera que la aparición de riesgos sistémicos no se limita a los riesgos financieros, sino que incluye también una serie de otras contingencias, derivadas de los cambios en la tecnología, las guerras comerciales y arancelarias, los ataques cibernéticos, etcétera (Renn et al., 2017).

La innovación tecnológica está redefiniendo las prácticas de trabajo en todo el mundo. Según el Foro Económico Mundial (2016), a pesar de que los cambios tecnológicos aportan beneficios económicos, el acceso desigual a la tecnología podría afectar negativamente los puestos de trabajo existentes —ya que muchos de ellos podrían quedar

obsoletos—, aunque también podría crear otros nuevos. En el futuro, la tecnología seguramente dominará la producción de nuevos bienes, lo que —a su vez— requerirá una mejora del set de herramientas, para que tanto el sector público como el privado desarrollen la capacidad de enfrentar la sofisticación tecnológica (Foro Económico Mundial, 2016).<sup>1</sup> Esto está estrechamente relacionado con la forma en que las plataformas tecnológicas podrían ser objeto de cartelización por parte de las grandes corporaciones del sector privado. El debate sobre la manera de regular Internet —o sobre si no se debe regular— no es concluyente.

La sofisticación tecnológica, junto con la liberalización del comercio en el pasado reciente, presionaron a las empresas para que redujeran sus costos de producción. Las empresas que antes operaban en los principales enclaves de las ciudades pobladas desplazaron sus talleres a la periferia, estrategia adoptada para reducir los costos de producción y depender menos de la mano de obra tradicional no calificada (Ulrichs, 2016). La disminución de la demanda de mano de obra no calificada tiene consecuencias en el bienestar de la sociedad (Benería, 2001; Chen, 2012).

La adopción de máquinas sofisticadas y económicas podría generar, al menos transitoriamente, informalidad en el mercado laboral. En la fase de transición, en un futuro previsible, podría incrementarse el trabajo informal en todo el mundo, lo que supondría un desafío para la realización del ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico). Como señaló Schwab (2016), el nuevo entorno laboral puede o no estar en consonancia con el deseo de lograr una producción sostenible o un trabajo decente. El cambio tecnológico es una realidad irrefutable, que presenta oportunidades de negocio para los países avanzados, pero pone en riesgo a los países en desarrollo. Quedan dudas sobre si los sistemas de gobernanza global existentes podrán dar cabida a las aspiraciones tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo.

Se podría argumentar que el impacto de la tecnología en las economías desarrolladas también requiere una evaluación a fondo. Por ejemplo, en los últimos tiempos, la desigualdad y sus consecuencias han recibido mucha atención en la literatura. Varias formas de desigualdad pueden exacerbarse como consecuencia del cambio tecnológico (Schwab, 2016). Según Dobbs et al. (2012: 2), «la economía mundial podría enfrentarse a un superávit potencial de 90 a 95 millones de trabajadores poco calificados y a una escasez de unos 38 a 40 millones de trabajadores altamente calificados para 2020». Además, es muy probable que el cambio tecnológico repercuta en la situación de las personas pobres y marginadas.

Según Díaz Langou et al. (2018: 2), «persisten grandes diferencias de género; las mujeres participan menos en los mercados de trabajo, sus condiciones de empleo empeoran, se enfrentan a paredes y techos de cristal y son discriminadas por la ley». La evolución de las pautas de producción y la reestructuración de las prácticas laborales tienen un efecto transfronterizo desigual, ya que algunos países pueden verse más afectados que otros. La inevitabilidad de las interconexiones entre los diversos ámbitos del conocimiento y los avances tecnológicos tienen consecuencias para la población local y los Estados nacionales.

”

**Varias formas de desigualdad pueden exacerbarse como consecuencia del cambio tecnológico.**

<sup>1</sup> Actualmente, existe un creciente volumen de literatura que insiste en que, para lograr esos objetivos, es preciso mejorar los mecanismos de diálogo entre los sectores público y privado en el nivel nacional. Por ejemplo, véase Nazir & Ahmed (2019).

Las secuelas negativas o colaterales de la tecnología podrían afectar a las mujeres más que a los hombres (Benería, 2001; Kabeer, 2012; Salzinger, 2003).

Según Pyle & Ward (2003), la globalización del comercio acentúa los efectos del género, ya que las empresas rara vez los toman en cuenta al elaborar sus políticas. En muchos países de África y América Latina, y en ciertas regiones de Asia, las mujeres que dirigen pequeñas empresas en el sector agrícola son despedidas debido al abaratamiento de las importaciones en el marco del régimen de «liberalización desigual del comercio» (Pyle & Ward, 2003: 466).

Muchos autores han presentado propuestas referidas a cómo se podrían mitigar algunas o la mayoría de las CSG mediante acuerdos de gobernanza global. El concepto de bienes públicos globales (BPG) también ha sido objeto de atención. Sin embargo, observamos aquí que, si se reconoce algún derecho como un BPG, su pérdida podría ser también una cuestión sistémica global.

En teoría, los BPG se definen como «bienes públicos cuyos beneficios se extienden a través de las fronteras, las generaciones y los grupos de población» (Kaul, 2000). Aunque se reconoce que la educación básica puede evaluarse desde diferentes perspectivas —como la teoría de los bienes públicos, etcétera—, un reciente discurso sobre políticas hace referencia a la conceptualización de la educación básica desde una perspectiva «occidentalizante» (Menashy, 2009). Por otra parte, Kaul (2013) argumenta que la dimensión mundial de los bienes públicos está impulsada principalmente por la globalización. La teoría de los BPG tiene varias implicaciones cuando se la considera en términos de donantes o de definiciones concebidas internacionalmente, lo que implica un cambio frente a la mercantilización de la educación (u otros servicios sociales).

Por ejemplo, el objetivo de los flujos transnacionales puede ser dirigir los incentivos hacia los actores nacionales; sin embargo, los resultados pueden beneficiar al sector privado a costa de los bienes públicos nacionales (Banco Mundial [BM], 2017). La comunidad mundial se enfrenta a dificultades en la entrega de bienes públicos debido a la multiplicidad de centros y procesos de toma de decisiones (Cepparulo & Giuriato, 2016). Por ejemplo, la educación se ha considerado no solo un bien público, sino también un bien privado, lo que la hace un bien excluyente, y significa que la prestación de los servicios educativos no es responsabilidad únicamente del sector público. Así, pues, la esfera tradicional de gobernanza se ha convertido en «multidimensional y transfronteriza» (figura 6.2).

El modo de gobierno predominante, transfronterizo y difuso, también se equipara con el «policentrismo», que alude a «sitios múltiples interconectados». La manifestación de la gobernanza global, más allá de las fronteras inmediatas, significa que los Estados —a los que se les ha confiado la responsabilidad de salvaguardar a sus ciudadanos de los efectos nocivos de acciones orquestadas por entidades externas y flujos transnacionales— están ahora sometidos a una presión creciente para que adopten una postura defensiva contra los *outsiders*. Los Estados se enfrentan a la ineludible tarea de forjar lazos de colaboración y asociaciones entre diversos agentes transnacionales (Scholte, 2005).

## Mecanismos de transmisión

Es necesario comprender los mecanismos de transmisión a través de los cuales las CSG influyen en los resultados a nivel nacional para, en última instancia, formular políticas en respuesta. En esta parte de nuestro marco analítico, describimos los mecanismos de transmisión mediante los cuales las CSG podrían repercutir en la consecución de los ODS a nivel nacional. Como parte de ello, los equipos estudiaron CSG específicas para determinadas economías. En la tabla 6.1, utilizando ejemplos de nuestros estudios de caso por países, mostramos los canales de transmisión a través de los cuales las CSG repercuten en el bienestar socioeconómico.

Esta parte también se basa en los mecanismos de transmisión identificados en el trabajo de Nissanke & Thorbecke (2010). Ellos dividen los canales en cinco tipos: de crecimiento, tecnológicos, institucionales, informativos y de vulnerabilidad.

Tabla 6.1. . Cuestiones sistémicas globales y mecanismos de transmisión

País	CSG	Mecanismo de transmisión	Impacto en la implementación de los ODS
Sri Lanka	La mejora de una cadena de valor principal y la automatización de la industria textil tienen consecuencias para la fuerza de trabajo local, en particular la fuerza de trabajo femenina.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Canal de crecimiento.</li> <li>- Canal tecnológico.</li> </ul>	La automatización influye en el Objetivo 8 y en la búsqueda de empleo decente y productivo. <sup>2</sup> A corto plazo, esto podría conllevar un ajuste doloroso —con un incremento del desempleo transitorio—. A largo plazo, y si se realizan intervenciones basadas en políticas adecuadas —que favorezcan la actualización de las capacidades de los recursos humanos—, esto podría impulsar la productividad y las perspectivas de crecimiento inclusivo.
India	La participación de la mujer en la fuerza de trabajo disminuye debido a la tecnología, que ha automatizado los procesos de producción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Canal de crecimiento.</li> <li>- Canal tecnológico.</li> </ul>	La búsqueda de tecnología sin desarrollo de capacidades conduce a un incremento de las diferencias entre los géneros —que se observan tanto en la etapa de adquisición de competencias como en el empleo formal— y amenaza los resultados del Objetivo 4. Las intervenciones oportunas también fortalecerán los Objetivos 8 y 5. <sup>3</sup>
Bolivia	Los y las estudiantes de Bolivia están quedándose atrás respecto a los avances tecnológicos y de conocimientos en general.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Canal tecnológico.</li> <li>- Canal informativo.</li> <li>- Canal institucional.</li> </ul>	Los niveles actuales de educación no siguen las mediciones reconocidas internacionalmente; por lo tanto, es difícil supervisar el progreso de Bolivia hacia el Objetivo 4. Esto tiene implicaciones en los resultados del aprendizaje a largo plazo y en la productividad. Una mayor conectividad en línea de las escuelas podría conducir a una difusión más rápida de los métodos y contenidos de la enseñanza moderna, lo que, en última instancia, contribuiría a los objetivos de la educación.

**2** La automatización repercute en la pobreza y el bienestar mediante canales de empleo y migración (véase Bughin et al., 2019).

**3** La necesidad de un rápido incremento de la productividad en la agricultura y la industria está desplazando a la fuerza de trabajo femenina. Las mujeres siguen estando sobrerrepresentadas en el trabajo de oficina, los servicios, las ventas y las ocupaciones elementales (Nair et al., 2020).

4 Los canales institucionales y la escasa disponibilidad de financiamiento concesional podrían frenar o detener el progreso hacia el Objetivo 4.

Nigeria	Los cambios en las prioridades de desarrollo podrían afectar los resultados en educación.	- Canal institucional.	La falta de financiamiento concesional puede ejercer presión sobre los escasos recursos de los países en desarrollo. <sup>4</sup> Es necesario volver a incluir en la agenda global el financiamiento concesional para el desarrollo de los recursos humanos. La mejora de la movilización de los recursos internos también podría ayudar.
	La falta de tecnologías nuevas e incipientes en el espacio global de la educación y el aprendizaje podría ampliar las brechas en materia de educación y aptitudes, y dificultar que los países en desarrollo se nivelen.	- Canal tecnológico.	La tecnología influye en los resultados del Objetivo 4 mediante instrumentos de aprendizaje electrónico. La falta de acceso a los servicios de tecnología de la información y la comunicación (TIC) podría dar lugar a un incremento de las desigualdades; repercutirá en los Objetivos 4 y 10, e indirectamente en otros Objetivos conexos.
	La proliferación de armas y los flujos financieros ilícitos podrían afectar tanto los resultados de la educación como de otros ODS.	- Canal informativo.	La proliferación de armas, respaldada por la financiación privada ilícita, podría amenazar los resultados de la educación, en particular para la cohorte de jóvenes. Se requerirá una respuesta institucional respaldada por los agentes regionales y globales en este espacio.
Perú	Los avances de las TIC en el sector de la educación no llegan a las comunidades rurales; debido a ello, se prevé que se amplíe la brecha de calidad de la educación.	- Canal tecnológico. - Canal institucional.	Las CSG afectan a los jóvenes de determinadas regiones por la restricción del acceso —o la ausencia de este— a las herramientas de las TIC y a la tecnología necesaria —por ejemplo, Internet— para acceder a los recursos educativos. Esto tiene consecuencias para los Objetivos 4 y 10, e impactos indirectos en otros Objetivos. Las políticas adecuadas para abordar este problema deben incrementar el número de intervenciones relacionadas con la formación de la enseñanza técnica y profesional basada en una infraestructura apropiada para las TIC.
Ghana	El escaso acceso a formas más limpias de combustible y a la tecnología repercute en los resultados del Objetivo 7.	- Canal tecnológico. - Canal institucional.	La falta de acceso a la energía no contaminante también afectará los resultados del Objetivo 3. Hay razones para crear asociaciones mundiales que aborden esta preocupación en las economías en desarrollo, lo cual también tendrá efectos indirectos positivos para los Objetivos 12 y 13.

Fuentes: Adeniran et al. (2020), Nair et al. (2020), Crentsil et al. (2020), Andersen et al. (2020), Alcázar et al. (2020) y Fernando et al. (2020).

Elaboración propia.

En algunos casos, la identificación de los mecanismos de transmisión puede no ser clara. Por ejemplo, ¿cómo podrían los cambios mundiales en los mercados del petróleo y la energía repercutir en la búsqueda de una producción sostenible en los países en desarrollo? Hay una carrera para encontrar energía más barata y más limpia; sin embargo, es posible que los países emergentes no cuenten con los recursos económicos o los conocimientos técnicos necesarios para participar en esta investigación y alcanzar este tipo de energía. A la larga, quedarse

atrás también tiene consecuencias para el medioambiente, la salud y la competitividad de las empresas.

El grueso de la inversión en energía renovable está encabezado por el sector privado, que en el 2016 representaba a nivel mundial más del 90% (Agencia Internacional de Energías Renovables e Iniciativa de Política Climática, 2018). El crecimiento de la energía renovable impulsado por las ganancias financieras privadas podría suponer un obstáculo para los países que se muestran reacios a invertir o que no disponen de recursos para hacer la transición hacia una energía sostenible para todos (Khan & Ahmed, 2015).

Queda una pregunta clave: una vez que se hayan introducido formas de energía más eficientes en las economías avanzadas, ¿cuál será el destino de los procesos de producción ineficientes en el mundo en desarrollo? Existen múltiples mecanismos de transmisión en juego, muchos de los cuales aún no se han considerado.

## Implementación nacional de la Agenda 2030

Es esencial comprender adecuadamente las CSG y los canales mediante los cuales estas repercuten (tabla 6.1) en la implementación nacional de la Agenda 2030, particularmente en la capacidad de cumplir la promesa de «Que nadie se quede atrás». Siguiendo con el ejemplo de la energía renovable analizado anteriormente, entendemos que el logro del ODS 7 está sujeto a garantizar que los países que dependen en gran medida de los combustibles fósiles satisfagan el consumo nacional de energía proporcionando energía moderna, asequible y fiable a quienes se están quedando atrás. Sin embargo, los países en desarrollo —que dependen en gran medida de los combustibles fósiles— están teniendo dificultades para acceder a la energía sostenible (Burke & Stephens, 2017).

La mayoría de estos países son conscientes de la importancia que tiene la participación del Estado-nación en el suministro de energía a los segmentos marginados de la sociedad (Agencia Internacional de Energías Renovables, 2018), y de que las tecnologías renovables técnicamente diversas, localmente apropiadas y de bajo costo pueden representar el camino apropiado para llegar a un reparto equitativo de la energía limpia. No obstante, en el mundo en desarrollo existe una falta de comprensión generalizada acerca de i) cómo la volatilidad de los mercados energéticos podría debilitar el impulso de alcanzar el ODS 7, y ii) cuáles serían las consecuencias para la producción local una vez que las economías avanzadas configuren su industria utilizando insumos energéticos más eficientes, con lo que se volverían mucho más competitivas.

Las organizaciones asociadas para el desarrollo —en particular las que están amparadas por las Naciones Unidas— son quizás las que cuentan con mejores condiciones para ayudar en este contexto. Mediante diversos mecanismos y canales, los actores internacionales pueden ejercer un efecto indirecto en las políticas nacionales (Banco Mundial [BM], 2017). Por ejemplo, los agentes internacionales tienen la capacidad de modificar o influir en los incentivos de los agentes nacionales mediante condicionalidades de la ayuda. Del mismo modo, un Gobierno, al adherirse a los tratados internacionales o



**Los empleadores seguirán sometidos a una fuerte presión para que adopten mejores tecnologías a fin de seguir siendo competitivos a mediano y largo plazo.**

comprometerse a cumplir metas de desarrollo, puede verse obligado a adoptar políticas subóptimas, como el abandono de la tributación progresiva (Tanzi, 1995, citado en Scholte, 2005). El cumplimiento de la austeridad fiscal para reducir las deudas externas podría significar, potencialmente, comprometer la calidad de los servicios prestados por el Estado, como «la educación, la salud, la nutrición y el seguro de desempleo» (Scholte, 2005: 324).

De manera similar, para el ODS 1, Lustig (2018) sostiene que los países avanzados y los sistemas multilaterales deben proteger a los pobres mediante la ayuda y el flujo de capital, y llegar a los más pobres de los pobres. Asimismo, en el caso del ODS 10, las desigualdades pueden mitigarse si los programas de los donantes apoyan las políticas fiscales redistributivas en los países en desarrollo que forman parte del programa de ayuda.

## **Cómo los estudios de caso por países ilustran los canales de transmisión**

En esta sección, analizaremos las conclusiones de los estudios de caso por países del SVSS. Mostraremos en detalle cómo los diversos canales de transmisión están en juego en cada uno de los países. Si bien la tecnología parece ser el canal más comúnmente citado en nuestros estudios de caso, sostenemos aquí que la tecnología está en juego en tándem con otros canales, y que comprender la interacción entre dos o más canales es importante tanto para los encargados de formular políticas como para quienes desean diseñar e implementar una respuesta.

### **¿De qué manera las prioridades de tecnología y crecimiento acentúan las CSG?**

La tecnología seguirá definiendo los futuros contornos del crecimiento, lo que, a su vez, influye en quién se queda atrás. En Sri Lanka, vemos que la mejora de una cadena de valor principal y la automatización de la industria textil repercuten en la mano de obra local, en particular en la mano de obra femenina (Fernando et al., 2020). Esta industria ya está teniendo dificultades para hacer frente a los rápidos cambios de los estándares mundiales de los productos. Una mayor integración de Sri Lanka en las cadenas de valor mundiales implica un cambio más rápido hacia la automatización, acompañado por un incremento de la sofisticación del sector textil, lo que supone la sustitución del trabajo cognitivo rutinario por máquinas.

Sri Lanka no tendrá muchas opciones en cuanto a los procesos de producción. La competencia comenzará a moverse hacia sistemas más automatizados, que transformarán la industria textil a nivel mundial. El trabajo manual rutinario será asumido por otros medios sofisticados. Para Sri Lanka, estos desafíos no son novedad, ya que mucho antes otras industrias empezaron a enfrentarse con los efectos negativos de la automatización (Fernando et al., 2020). Gradualmente, los trabajadores de la industria manufacturera están siendo desplazados por la difusión de la tecnología de la automatización.



Se prevé que la gran mayoría de los trabajadores que perderán su empleo no podrán recurrir a la seguridad social. Varios de ellos pueden incluso carecer de contratos formales (Khan et al., 2017). Los trabajadores migrantes —especialmente las mujeres— que laboran en pequeñas fábricas repartidas por todo Sri Lanka, ubicadas fuera de las zonas industriales designadas, trabajan durante más horas que los no migrantes y no reciben su paga a tiempo, además de hacer frente al estigma de ser *outsiders* (Fernando et al., 2020). Asimismo, las obreras migrantes de la industria textil tampoco cuentan con la garantía de que trabajarán en condiciones decentes. Últimamente, se observa una mayor tendencia de las mujeres a migrar a los centros urbanos en busca de mejores oportunidades laborales.

Los empleadores seguirán sometidos a una fuerte presión para que adopten mejores tecnologías a fin de seguir siendo competitivos a mediano y largo plazo. Esto es visible en la India, donde el descenso de la tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo podría atribuirse, entre otras razones, a las decisiones, rápidamente cambiantes, de automatizar los procesos de producción existentes. Los datos muestran graves disparidades entre los géneros en la mayoría de las categorías de empleo en la India. Si bien la participación de la mujer en la fuerza de trabajo —especialmente en las zonas rurales— disminuyó drásticamente, el número de hombres que ingresaron a la fuerza laboral aumentó con el tiempo (Nair et al., 2020). Un dato alarmante es que, en el grupo de hombres de 15 a 24 años, la mayoría abandonaron los estudios. En el estudio de caso de la India se hace referencia a la forma en que las CSG influyen en las restricciones a la participación de la mujer en el mercado laboral (Nair et al., 2020).

En vista de ello, las mujeres están sobrerrepresentadas en el trabajo informal, incluso en el sector del servicio doméstico. Esto también probablemente implique un menor poder de negociación de las mujeres en general, lo que las mantiene sujetas a contratos informales. Parte de esta cuestión se debe a las normas y estructuras sociales; la percepción de que las mujeres deben asumir determinado papel en la sociedad restringe sus preferencias en cuanto a la movilidad en el ámbito de la adquisición de conocimientos y las ocupaciones. Una consecuencia negativa de ello es la reducida o baja participación femenina, lo que a su vez, tiene consecuencias en el crecimiento y la productividad a largo plazo.<sup>5</sup>

En el estudio por países se sostiene que la falta de acceso de las mujeres a la tecnología —sobre todo de las que están empleadas en el sector informal— también requiere un análisis cuidadoso (Nair et al., 2020). La mayoría de las mujeres están excluidas de la digitalización, lo que evidencia el efecto global de la revolución industrial en profundizar la marginación de la mujer. Se prevé que las mujeres se verán afectadas por la automatización y la digitalización de la mano de obra, lo que resultará en que la oferta supere la demanda de trabajo y las habilidades tradicionales. A medida que sectores como la agricultura se vayan sofisticando con el tiempo, la demanda de mano de obra femenina se verá cada vez más afectada negativamente. Se argumenta, además, que las mujeres que carecen de aptitudes acordes con la automatización son las más vulnerables. El efecto combinado de las CSG relacionadas con la globalización de la tecnología y la digitalización de la industria probablemente genere el desplazamiento de las mujeres y la reducción de su empleo. Además, se prevé que

---

<sup>5</sup> Véase también el debate sobre el tema en el Asia meridional: Yaseen & Ahmed (2016), Ahmed & Qadir (2018) y Khan & Ahmed (2014).

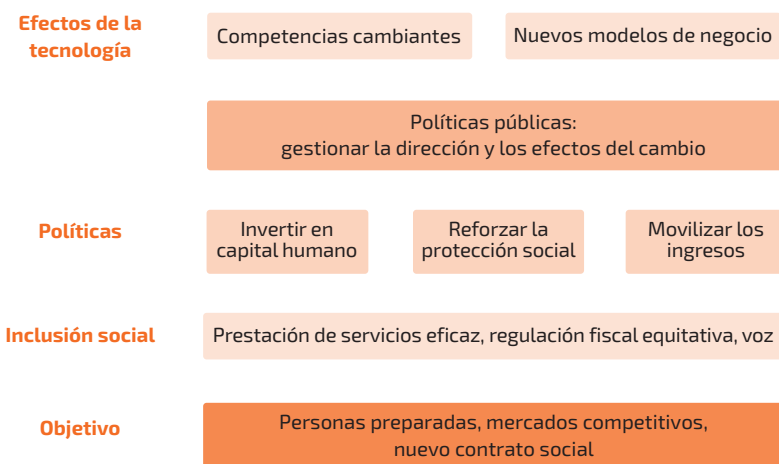


En el nivel local, los grupos marginados están en desventaja para acceder a las TIC debido a la falta de infraestructura y a los bajos ingresos.

debido a los cambios climáticos que afectan a los productos agrícolas, el 56% de las mujeres empleadas en este sector correrá el riesgo de perder sus medios de vida (Banco Mundial [BM], 2018a).

Este argumento también es respaldado por Gent (2017), quien parte de las evaluaciones preparadas por las instituciones que componen el BM y sostiene que la automatización amenaza el 69% de los puestos de trabajo existentes en la India. Entre 1991 y el 2013, la población de la India en edad de trabajar aumentó hasta 300 millones de personas, mientras que la economía solo pudo absorber a 140 millones. Este dato no es alentador desde el punto de vista de los jóvenes y los desempleados, especialmente en un momento en que las principales empresas de la India están reduciendo los costos y, a su vez, los puestos de trabajo. Se han anunciado recortes de empleo en el sector textil, el sector automovilístico e incluso en sectores de servicios como la banca y las finanzas. En este caso, las recomendaciones —véanse, entre otras, las que se muestran a grandes rasgos en la figura 6.3— incluyen i) la identificación de futuros puestos de trabajo que crezcan con la automatización y requieran creatividad humana, y ii) la capacitación de un mayor número de personas para ocupar dichos puestos, que se realice lo más rápidamente posible, tal vez por medios virtuales.

Figura 6.3. ¿Cómo pueden responder los países a la naturaleza cambiante del trabajo?



Fuente: Adaptado de Banco Mundial (2019).

## ¿La reforma institucional seguirá el ritmo de la evolución de las CSG?

Las investigaciones recientes sobre este tema se centran en el tipo de respuesta institucional que se requiere para que los países estén en condiciones de manejar una tecnología que evoluciona rápidamente. Esa respuesta institucional podría estar en el lugar de trabajo o, de otra manera, podría ser vista como una CSG en la mayoría de los estudios de caso. No solo discutimos esto, sino que también destacamos la necesidad de que las instituciones y sus políticas evolucionen como respuesta a las diversas vulnerabilidades que enfrentan las personas más pobres.

Chuah, Loayza y Schmillen (2019: 38) argumentaron lo siguiente:

En el largo plazo, la innovación tecnológica generaría ingresos y una calidad de vida más elevados, incluido más tiempo libre. Aun ante los desafíos planteados por la Cuarta Revolución Industrial, la predicción [...] es algo que puede alcanzar toda la población y no solo unos pocos privilegiados. Pero esto es alcanzable solo si las instituciones públicas promueven la igualdad de oportunidades, si generan un sistema educativo que favorezca habilidades flexibles y la creatividad, y si se adoptan políticas de redistribución para compartir el producto de las ganancias tecnológicas. Contando con instituciones públicas adecuadas, no hay necesidad de enfurecerse o de competir contra las máquinas; podemos avanzar con ellas hacia un futuro mejor.

## Innovaciones en educación y desarrollo de competencias

En los estudios de caso de Nigeria, el Perú y Ghana se observa la interacción entre dos canales de transmisión: el tecnológico y el institucional. Por ejemplo, la adopción de tecnología para lograr una educación de calidad en toda Nigeria se considera un reto frente a la falta de financiamiento y de derechos de propiedad intelectual (DPI) (Adeniran et al., 2020). Teniendo en cuenta la disparidad regional —especialmente en el sudeste de Nigeria— y las desigualdades de género observadas en la región septentrional, los posibles beneficios de adoptar las TIC incrementarían aún más las desigualdades en la educación de calidad, a menos que vayan acompañados por políticas complementarias en favor de los pobres (Adeniran et al., 2020). La CSG se refiere a los derechos de propiedad, lo que significa que los inversionistas o empresarios extraerían beneficios de la tecnología, necesaria para prestar el servicio educativo. De ahí que haya costos de transacción y externalidades que se deben analizar primero antes de asumirlos en su totalidad.

En el estudio de caso del Perú se examinan el ODS 4 (educación de calidad) y el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) desde perspectivas globales, en las cuales los cambios en la educación y el trabajo tienen implicancias para los *grupos marginados* y que se han quedado atrás. Alcázar et al. (2020) se centran en los jóvenes peruanos —de 15 a 29 años— que conforman los denominados grupos marginados, y que también se han quedado atrás en el acceso a una educación de calidad y a oportunidades de empleo decente. La marginación de los grupos que se han quedado atrás se analiza junto con las características socioeconómicas, como el origen étnico, la ubicación geográfica y las dimensiones urbana y rural (Alcázar et al., 2020). Este análisis muestra cómo las CSG repercuten en los jóvenes de determinadas regiones de la sierra andina y de la selva amazónica restringiendo su acceso a los servicios públicos. Para realizar las entrevistas en profundidad sobre sus historias de vida, se seleccionó a los jóvenes en función del género, la educación y el empleo.

En el contexto de la globalización y el avance de la tecnología, los autores defienden los beneficios de que las personas cuenten con conocimientos tecnológicos a nivel individual. Además de posibilitar el acceso a la educación para grupos marginados que viven en zonas a

las que los servicios públicos aún no han llegado, la tecnología puede proporcionar el ingreso a una variedad de competencias en el mercado laboral actual. A la inversa, las TIC pueden contribuir negativamente a incrementar las desigualdades en la educación. Por ejemplo, en el caso de los jóvenes marginados de las zonas rurales y remotas, el acceso a la tecnología y a Internet es más problemático debido a las limitaciones de recursos. Además, es posible que los programas de educación modernos universales o prediseñados no se ajusten a los sistemas de escolarización indígenas o tradicionales.

Como demuestran empíricamente Alcázar et al. (2020), el sistema educativo peruano se caracteriza por la baja calidad de sus servicios. La adopción del cambio global de las TIC podría ampliar la desigualdad que afecta a los jóvenes marginados, ya que muchos grupos vulnerables luchan por acceder a trabajos decentes, pero se ven cada vez más atrapados en la etiqueta de haberse quedado atrás. El Gobierno peruano introdujo las TIC en la educación; es decir, mejoró el acceso físico a las computadoras para suplir el déficit de calidad educativa. Sin embargo, Alcázar et al. observan una gran disparidad en el acceso a las TIC en las zonas rurales más pobres.

Otra realidad preocupante en el Perú es el acceso a Internet, que está muy sesgado a favor de las zonas urbanas. Según datos oficiales, mientras que en las zonas urbanas hay un 65% de acceso a Internet, solo el 10% de las escuelas rurales pueden acceder a la red. Lo que es bastante más preocupante es que, durante los últimos 10 años, la brecha de acceso a las TIC entre las escuelas primarias y secundarias de las zonas rurales frente a las urbanas se ha ido ampliando. En los Estados de América Latina, se reconoce mundialmente la contribución positiva del acceso a Internet cuando se aplica de manera adaptada, junto con instrucciones compatibles para su implementación. En el Perú, los programas de las TIC carecen de coherencia con los sistemas locales de aprendizaje y enseñanza, especialmente si se tienen en cuenta las diferencias socioeconómicas, la geografía y la lejanía de las escuelas. La mayoría de los planes de enseñanza a distancia del Perú, ensayados y aplicados por el Ministerio de Educación local, no han logrado los resultados previstos debido a que sus objetivos estaban incorrectamente formulados o al desconocimiento de por qué causas fracasan los programas educativos transmitidos por las TIC.

En la lucha por alcanzar el ODS 4, hay dos obstáculos sistémicos globales que dificultan particularmente la reducción de las desigualdades. El primero es el incremento de la brecha entre las personas acomodadas y las marginadas generado por el acceso desigual a las computadoras. En el nivel local, los grupos marginados están en desventaja para acceder a las TIC debido a la falta de infraestructura y a los bajos ingresos.

El segundo se refiere a que, en todo el mundo, las TIC se aplican sin reconocer el aspecto de género. En el Perú, las competencias en tecnología están sesgadas por el género; es decir, la adopción del cambio tecnológico no solo está orientada hacia los hombres, sino que las barreras culturales y lingüísticas impiden que las mujeres y los niños indígenas adquieran las habilidades técnicas modernas. La globalización de la tecnología también está socavando la política nacional de empleo de los jóvenes del Perú, considerada como un medio

de salvar la brecha entre las aptitudes cognitivas y los resultados educativos de las zonas urbanas versus las rurales.

Si bien el aspecto positivo de la enseñanza a distancia es que podría mejorar considerablemente la calidad y la cobertura de la educación, las escuelas rurales del Perú sufren debilidades que se atribuyen principalmente a la incapacidad del Gobierno nacional de aceptar la forma en que la cuarta revolución industrial está transformando los mercados laborales alrededor del mundo. El programa Educación para el Empleo (EPE) del Perú se diseñó esencialmente para compensar las consecuencias del impulso mundial hacia las TIC. Sin embargo, no ha respondido en forma adecuada a las tendencias del mercado laboral, especialmente porque la adopción de tecnologías no es coherente con la oferta y la demanda.

## La transición hacia una energía sostenible para todos

El estudio de Ghana se centra en el ODS 7 y examina las marcadas diferencias entre el acceso urbano y el rural a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos (Crentsil et al., 2020). En esta situación entran en juego los canales de transmisión tecnológicos e institucionales. Para satisfacer sus necesidades energéticas domésticas, los habitantes de las zonas rurales recurren a fuentes de energía tradicionales, como la madera y otros combustibles contaminantes. Se ha observado que el acceso a la energía no contaminante depende de atributos sociales, individuales y adscritos, como el género, la etnia, la religión y el lugar de nacimiento (Crentsil et al., 2020). Basándose en el Índice de Oportunidades Humanas (IOH) —que mide la desigualdad de oportunidades—, Crentsil et al. señalan que la mayor desigualdad respecto al acceso a la energía se observa en las regiones del alto este y el norte.

La consecución del ODS 7 indica dos «medios de implementación» para acceder a los recursos y la tecnología. El primero se refiere a la cooperación internacional en energía no contaminante y la inversión en infraestructura energética. El segundo se relaciona con una mayor inversión en tecnología para satisfacer la demanda de energía moderna en los países en desarrollo. Con el fin de atender las necesidades energéticas de los hogares en Ghana, los autores han identificado las siguientes CSG.

El estudio de caso señala la escasa disponibilidad de financiamiento externo (Crentsil et al., 2020). El abastecimiento de las necesidades de energía sostenible de los hogares está positivamente correlacionado con el financiamiento externo. Alrededor del 80% de los fondos que sirvieron para mejorar el acceso a cocinas no contaminantes y suministrar gas licuado de petróleo (GLP)<sup>6</sup> en las zonas rurales de Ghana provenían de donantes como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Africano de Desarrollo (BAD) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (Crentsil et al., 2020). En el futuro, el déficit de financiamiento de la infraestructura mediante la inversión pública tendrá que ser cubierto por fuentes privadas. Puesto que es probable que los sectores privados locales no puedan superar la brecha por sí solos, existe una necesidad imperiosa de que el Estado intervenga en la elaboración de políticas nacionales para atraer capital extranjero. La incapacidad del Estado



**Bolivia aún no ha evaluado exhaustivamente la forma en que la tecnología puede beneficiar a la educación.**

<sup>6</sup> El GLP es una fuente alternativa de combustible que se utiliza en las viviendas para cocinar. Se obtiene durante el proceso de refinamiento del petróleo.

para concertar inversiones extranjeras podría tener efectos adversos en las desigualdades en materia de energía y en las consecuencias de ello para la salud de los hogares.

Además, Ghana constituye un ejemplo de cómo las CSG se relacionan con las limitaciones de la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías. En el pasado, los hogares de Ghana se beneficiaron de la tecnología de eficiencia energética para mejorar las cocinas. Existe una correlación positiva entre la investigación y la innovación para reducir las desigualdades energéticas de los hogares; sin embargo, las cocinas importadas no se adecuaban a las prácticas culinarias tradicionales (Crentsil et al., 2020). Como sabemos, el término *localisation* 'adaptar algo a la realidad local' significa adecuar las necesidades energéticas al contexto, pero los países en desarrollo como Ghana carecen de recursos para hacerlo.

La tercera esfera sistémica se refiere a los socios globales debilitados en el sector de la energía. Aunque hoy por hoy es bien sabido que 1000 millones de personas no cuentan con electricidad (Daly, 2018), la comunidad mundial carece de modelos de negocio para proporcionar la infraestructura básica necesaria para cubrir este déficit, a pesar de la existencia de iniciativas como Energía Sostenible para Todos (SE4ALL, por sus siglas en inglés). En el marco de la búsqueda mundial de energía sostenible, es importante utilizar de manera eficiente la escasa electricidad para satisfacer las necesidades humanas en la industria, las edificaciones residenciales y los locales comerciales. La captura del carbono, su almacenamiento y su uso son igualmente importantes en el contexto de un país en desarrollo. Sin embargo, existe un énfasis subóptimo de políticas en torno al uso del carbono. Es necesario diseñar políticas de transición capaces de abordar el ajuste que enfrentan las comunidades locales mineras que producen carbón y las empresas que suministran energía localmente.

Satisfacer el consumo de energía mediante políticas distributivas requiere una financiación mundial a una escala mucho mayor. Actualmente, solo la mitad del financiamiento requerido para lograr el ODS 7 está asegurado. En el nivel local, las instituciones y empresas están respaldadas por intereses creados que buscan mantener la dependencia respecto a los combustibles fósiles. Por lo tanto, la coherencia de las políticas a nivel nacional requiere mayor atención. La planificación energética podría beneficiarse de la asociación entre el sector público y el privado; es decir, consideramos que los inversionistas y los reguladores podrían hacer negocios buscando una fórmula en la que todos salgan ganando. Esto también podría facilitar mucho la tarea de planificar los ODS y las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) en el marco del Acuerdo de París (véase Wagner, 2017).

Para concluir, es necesario que las instituciones y sus políticas evolucionen con el propósito de mitigar los efectos negativos del cambio tecnológico. La comprensión de las instituciones y de las personas sigue siendo deficiente en este tema. Se requieren mercados laborales más dinámicos —que, a su vez, necesitan competencias para hacer frente a la demanda futura<sup>7</sup>—, redes de protección para los excluidos,<sup>8</sup> y medidas fiscales y de gasto público progresivas.<sup>9</sup> Chuah et al. (2018) señalan que, con una respuesta de ese tipo, será posible adquirir las

<sup>7</sup> Véanse Card et al. (2018) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017).

<sup>8</sup> Véase Banco Mundial (2013 y 2018b).

<sup>9</sup> Véase Freeman (2015).

competencias adecuadas a tiempo para transformar las tecnologías de sustitución en tecnologías habilitadoras, que favorezcan a los trabajadores de las economías en desarrollo.

## Canales institucionales de CSG que impulsan la exclusión

En esta parte, se examina la forma en que las CSG influyen en las exclusiones educativas mediante las asimetrías en la información. En el estudio de caso de Nigeria, se sostiene que la cuarta revolución industrial constituye una oportunidad únicamente si se abordan en forma debida las consideraciones relativas al LNOB (Adeniran et al. 2020). Los jóvenes de las comunidades rurales suelen quedarse atrás en lo que se refiere a logros educativos; las brechas se incrementan a medida que suben en la jerarquía de la escolarización y el aprendizaje.

La falta de ayuda externa para el desarrollo, oportuna y bien programada, contribuye a que Nigeria enfrente dificultades para lograr una educación de calidad y combatir la exclusión. A pesar de las donaciones y de las subvenciones estatales para la educación, existe una importante brecha financiera que, en última instancia, debe ser salvada para alcanzar el ODS 4. Se calcula que se necesitan 34 000 millones de dólares americanos —a precios del 2018— para cubrir la educación de la primera infancia, la enseñanza primaria y la enseñanza secundaria. Si bien Adeniran et al. (2020) identifican fuentes de financiamiento privadas y externas para la educación, sería conveniente evaluar la viabilidad y los beneficios sociales de estas.

Respecto a ello, en el estudio se propone que los jóvenes de las zonas rurales accedan al aprendizaje electrónico y al uso de los instrumentos conexos con externalidades positivas —canal tecnológico— (Adeniran et al., 2020). Sin embargo, garantizar un aprendizaje electrónico sostenible y rentable requiere una gran inversión en infraestructura. La situación en Bolivia es similar. En este caso, no obstante, vemos una interacción entre tres canales de transmisión diferentes: informativo, institucional y tecnológico.

Los encargados de formular políticas en Bolivia emprendieron varias reformas para contrarrestar la exclusión. Según Andersen et al. (2020), las organizaciones internacionales de desarrollo financiaron las reformas en el sector educativo, incluida la adopción de tecnología. Sin embargo, esta tuvo un éxito desigual, ya que Bolivia alcanza un bajo puntaje en los indicadores de conectividad si se los compara con los de otros países de la región.

Además, durante los dos últimos decenios, Bolivia aún no ha evaluado exhaustivamente este aspecto para determinar la forma en que la tecnología puede beneficiar a la educación. La incapacidad de evaluar periódicamente el impacto de las intervenciones en el sector Educación se atribuye sobre todo a las deficiencias —institucionales— que prevalecen en la planificación y la administración (Andersen et al., 2020). Además, ciertas tendencias sistémicas globales exógenas siguen afectando el logro del ODS 4 en Bolivia.





**El acceso a la tecnología y su interconexión con los segmentos vulnerables de la sociedad requieren un enfoque de gobierno.**

Por ejemplo, el aumento de los precios mundiales de los productos primarios ha contribuido a la importante industria de exportación de Bolivia, lo que ha generado un auge del sector servicios, caracterizado por la gran densidad de capital y de mano de obra. Sin embargo, las consecuencias para los logros educativos pueden no ser favorables.

Entre el 2006 y el 2014, el sector minero se benefició del auge de los productos primarios. Una de las consecuencias de ello fue que los jóvenes dejaron la escuela para irse a trabajar en la industria (Andersen et al., 2020), lo cual se explica por el bajo rédito económico de la educación. En zonas como El Alto y Santa Cruz de la Sierra, que ofrecían oportunidades de trabajo en la industria minera, un significativo número de jóvenes abandonaron los estudios. Es más: el auge de los productos primarios tuvo un efecto dominó en la industria agrícola, pues convocó mano de obra no calificada, ya que los trabajadores buscaban beneficiarse de las «ganancias fortuitas» que se produjeron a partir de las rentas acumuladas en la industria de los recursos naturales.

Asimismo, se observaron tres efectos secundarios. Primero, que contar con estudios era cada vez menos rentable económicamente; este hecho se reforzó con el tiempo, debido a la falta de políticas que incentivaran una educación de mayor calidad. Segundo, se produjo un incremento de la deforestación, que afectó negativamente al ODS 15 (vida de ecosistemas terrestres). Por último, mejoró la tasa de cambio, lo que contribuyó al crecimiento de la industria de la construcción y, por tanto, se produjo una creciente demanda de hombres jóvenes. Según Andersen et al. (2020), la importancia de los sectores extractivos en Bolivia ha contribuido, entre otras razones, a la baja demanda de mano de obra calificada.

Al igual que lo observado en el Perú, el sector de la educación boliviano se enfrenta al reto de estar a la altura de las tecnologías emergentes en lo que respecta a una mejor conectividad (Alcázar et al., 2020; Andersen et al., 2020). En respuesta al déficit de métodos e instrumentos modernos de aprendizaje, Bolivia ha implementado la iniciativa «una computadora por estudiante», que no ha tenido éxito y tampoco es probable que transforme las prácticas educativas tradicionales.

La migración incontrolada también influye en el estado de la educación en Bolivia. El efecto negativo de la migración perjudica la productividad a largo plazo de la clase media, a causa de la migración de profesionales altamente calificados (Andersen et al., 2020). La fuga de cerebros también afecta negativamente a la oferta educativa, pues los educadores más capacitados salen del mercado local en busca de oportunidades más lucrativas y estables en el extranjero. Además, no existe una estrategia para atraer de vuelta a la diáspora, que podría desempeñar un papel fundamental en la difusión de ideas y la transferencia de conocimientos. Por el momento, en Bolivia hay muy pocos indicios de que los beneficios de la migración superen su costo.

## **Políticas propuestas en respuesta**

En esta sección se esbozan las opciones en materia de políticas disponibles para hacer frente a las repercusiones de las CSG.

También nos referimos a estudios de caso a nivel nacional y a las sugerencias que se hacen en ellos sobre cómo incorporar el principio de «Que nadie se quede atrás» en las respuestas a nivel mundial y de país. Para facilitar la comprensión, las prescripciones de políticas relativas a cuestiones sistémicas se tratan como respuestas a nivel mundial y de país.

Si bien el diseño de las políticas de respuesta es importante, será igualmente significativo considerar la secuenciación. Dadas las desigualdades a nivel nacional, se recomienda no adoptar un enfoque de «talla única». Las regiones rezagadas en cuanto a dotaciones socioeconómicas pueden requerir niveles más altos de apoyo operacional y de políticas. Este aspecto se ha explorado en la literatura mediante dos ángulos relacionados, que se explican a continuación.

## **Bienestar y Estado**

En la literatura sobre «tecnologías de gobierno» se analizan los métodos adoptados por el Gobierno para que las intervenciones sean operativas, lo que establece vínculos entre las autoridades estatales y los ciudadanos (Rose & Miller, 1992). Asimismo, se ha estudiado la manera en que los Gobiernos operan y toman decisiones para determinar cómo las instituciones estatales tratan de conseguir el apoyo de los ciudadanos, y movilizan recursos y procedimientos para alcanzar los objetivos de bienestar.

Existe una estrecha conexión entre el «asistencialismo» y el Estado. La evidencia muestra que los Estados occidentales adquirieron la condición de «Estados de bienestar» al asegurar el progreso económico, un alto nivel de empleo, salud y vivienda, y «a través de la planificación estatal y la intervención en la economía» (Rose & Miller, 1992: 22). Esto se logra mediante un «amplio aparato burocrático encargado de la administración social» (Rose & Miller, 1992: 22).

## **Gobernanza y capacidad institucional**

Los países que cuentan con una fuerza de trabajo calificada y educada están en mucho mejores condiciones de aprovechar, por ejemplo, los avances tecnológicos y la cuarta revolución industrial. Los ciudadanos de las economías que cuentan con una infraestructura relativamente mejor tienen la oportunidad de trabajar tanto en un empleo asalariado como en un autoempleo, y además están conectados a nivel mundial (Grindle, 2000).

Por el contrario, en los países pobres, a pesar de la globalización, un segmento de ciudadanos está marginado y los pobres se enfrentan a dificultades extremas para conseguir oportunidades de subsistencia. En consecuencia, la mayoría de los países en desarrollo no pueden hacer frente a las CSG a nivel nacional. En estos países, tanto las persistentes brechas de gobernanza como la falta de soluciones locales contribuyen al subdesarrollo y al deterioro institucional (Ahmed et al., 2014).

Para que los Estados incrementen su eficacia en la prestación de servicios sociales se requieren dos condiciones: por una parte, los dirigentes políticos deben alinearse con tecnócratas bien formados y capacitados; y por otra, se debe impulsar la investigación técnica y

crear unidades de implementación de políticas que, sobre la base de un diagnóstico, determinen la mejor manera de aplicar las políticas públicas.

Lo esencial para asegurar la permanencia de los funcionarios públicos es emprender reformas, además del desarrollo de capacidades. La evidencia sugiere que, en un entorno de frecuente rotación —como la administración pública—, el desarrollo de capacidades puede no dar los resultados deseados (Ahmed & Qadir, 2018; Comisión de Planificación del Gobierno de Pakistán, 2011). Grindle (2000) también explica cómo se puede mejorar la capacidad de un Gobierno mediante la adopción de las TIC por parte del sector público. Disponer de una infraestructura capaz de llevar Internet a zonas remotas mejora el seguimiento y la evaluación de las intervenciones.

Las instituciones eficaces y las condiciones para una buena gobernanza varían de un país a otro. Por ello, el tratamiento de las cuestiones sistémicas tendría que ser adaptable, teniendo en cuenta la peculiaridad de cada desafío y sus efectos transfronterizos (Curran, 2018; Curran et al., 2018).

Una cuestión clave en este sentido es cómo deben responder los países a las CSG en un entorno caracterizado por instituciones débiles y lagunas de gobernanza. Dado que los contextos políticos y estatales varían, hay que reconocer que no existe una camisa de fuerza ni opciones de talla única para abordar eficazmente las CSG a nivel nacional.

## Respuestas ideales por parte de los países

Los países deben ser proactivos en reformar la prestación de sus servicios públicos en respuesta a las CSG, y asegurarse de que esas reformas lleguen a los grupos marginados y desfavorecidos. En esta sección se describen algunas propuestas de nivel de país que podrían ponerse en práctica.

### Adherirse al cambio tecnológico

El cambio tecnológico emerge como una CSG clave en la mayoría de los estudios de países. Sin embargo, el acceso a la tecnología por parte de los grupos vulnerables requiere un enfoque de gobierno. Tomando el caso de Sri Lanka, el desafío es triple. En primer lugar, Sri Lanka tendrá que invertir en establecer mejores normas laborales y un nivel de competencias más exigente. Los aspectos creativos y de diseño de la industria textil, por ejemplo, aún requerirán la intervención del cerebro humano. En segundo lugar, en el caso de los trabajadores desplazados, habrá que promover en el mercado laboral políticas activas, capaces de garantizar a las personas afectadas que obtendrán un empleo en otros sectores; hay que tener en cuenta, sin embargo, que este desplazamiento depende de la formación técnica y profesional de cada uno. En tercer lugar, muchas mujeres trabajadoras desplazadas posiblemente enfrenten dificultades extremas para gestionar su transición a un nuevo sector de empleo asalariado. Para esta cohorte, se necesitarán nuevas oportunidades de capacitación y autoempleo, así como facilidades en la obtención de microcréditos y acceso a seguros (Ahmed et al., 2019).

## Inversión sostenida en competencias y normas laborales

El estudio de caso de Bolivia resalta los desafíos que implica la aplicación del ODS 4 (Andersen et al., 2020). Es posible diseñar una intervención política consciente con el objetivo de incrementar la permanencia de los niños en la escuela y prevenir el abandono temprano de los estudios, la cual podría complementarse con una orientación de las competencias basada en las demandas del mercado. No obstante, para ello sería necesario invertir de manera sostenida en programas de aprendizaje y pasantías. El famoso restaurante internacional Gustu es citado como un ejemplo de creación de puestos de trabajo para jóvenes desfavorecidos. Historias exitosas como esta pueden replicarse en todo el país mediante incentivos fiscales a nivel local.

El estudio del Perú también destaca la importancia del LNOB en las intervenciones sociales diseñadas por el Estado (Alcázar et al., 2020). Además, los problemas de acceso a la educación en las zonas rurales requieren esfuerzos de debate e intervención estatal respecto al suministro de herramientas de TIC. Para lograr el ODS 4, se recomienda asegurarse de que las personas marginadas —especialmente las y los jóvenes— no se vean afectadas por el mercado laboral informal y sus trampas. El acceso a la tecnología y su interconexión con los segmentos vulnerables de la sociedad requieren un enfoque de gobierno. Sugerimos que se desarrollen vínculos interinstitucionales, porque mediante ellos se pueden lograr mejores resultados.

## Utilizar un lente que incorpore las cuestiones de género para responder a las CSG

El Estado y el sector textil de Sri Lanka tendrán que reconocer las demandas de las mujeres. El principio general debería ser que el Estado se ocupe de las responsabilidades que habitualmente recaen de manera desigual en las mujeres, por ejemplo, el cuidado de los ancianos y los niños. Además, el sector textil debe adoptar regímenes de trabajo flexibles respecto de las necesidades de las mujeres que buscan empleo.

El estudio de la India prescribe que, para hacer frente a los desafíos que supone la aplicación de los ODS 4 y 8 —mediante una perspectiva de género—, será importante adoptar aquellas competencias que sean pertinentes para las demandas del mercado de bienes (Nair et al., 2020). El rendimiento, la selección de cursos y los procedimientos de asignación de cupos de la industria de la capacitación requieren cambios institucionales. Por ejemplo, la asociación entre el sector público y el privado puede mejorar el régimen de capacitación existente. En las zonas rurales y periurbanas, se deben aplicar medidas adecuadas de seguridad y transporte para las mujeres empleadas en las industrias locales. Debe garantizarse la aplicación de las leyes contra el acoso, para proteger a las mujeres de las diversas formas en que se presenta este problema. Los beneficios de la tecnología electrónica y los instrumentos de gobernanza electrónica deberían estar a disposición de las mujeres, lo que, a su vez, reduciría los costos de transacción.

”

**Se requieren esfuerzos nacionales para estudiar las CSG de cada país, predecir sus consecuencias y estructurar respuestas.**

## Los Gobiernos de las economías en desarrollo deben exigir una respuesta mundial

En el caso de varias CSG, las economías en desarrollo tienen que unir sus esfuerzos y presentar una coalición que exija colectivamente un cambio. Esta acción también ayudará a las organizaciones de la sociedad civil con ideas afines, así como a las ONG internacionales del Norte, a convencer a sus líderes para que asuman sus responsabilidades. Juntas, estas coaliciones pueden presentar argumentos para que, por ejemplo, los proveedores de educación y los proveedores de herramientas de aprendizaje electrónico reduzcan las restricciones a los derechos de propiedad intelectual. Del mismo modo, es necesario desalentar la proliferación de armas mediante una respuesta sincronizada de los organismos multilaterales, que incluya medidas eficaces como una mejor rendición de cuentas sobre el comercio de armas y el control de los flujos financieros ilícitos a través de las fronteras.

Para sostener los programas de bienestar social, se requiere un financiamiento concesional adicional, con mejores sistemas de seguimiento y evaluación. En la siguiente sección se examina más a fondo la necesidad de una respuesta mundial.

## Adoptar un enfoque más amplio de la reforma institucional

Para gestionar los efectos de la tecnología, no solo se requiere una mejor capacidad institucional. Más bien, se necesita un enfoque de gobierno que permita que las instituciones de otras esferas también sigan el ritmo de las CSG, en rápida evolución. Como vemos en el caso de la proliferación de armas, los autores del estudio de Nigeria sostienen que esta actividad sigue afectando a la escolarización. El hecho de que sea tan sencillo adquirir armas pequeñas y ligeras se ve facilitado por los flujos mundiales de financiación ilícita, que cuentan con la ayuda de grupos criminales. Las organizaciones extremistas presentes en el país —financiadas por redes internas o externas— son particularmente responsables del desplazamiento de personas y de los obstáculos generados para impedir que los niños se eduquen, especialmente en la región nororiental de Nigeria. Debido a la prolongada insurgencia, muchas escuelas se convierten en sitios de acogida de los desplazados internos. De ahí que la adquisición de la educación se vea comprometida, ya que es más probable que se gasten fondos adicionales en la lucha contra las redes de terroristas. En este caso, las instituciones encargadas de la prestación de servicios educativos deben trabajar en estrecha colaboración con los departamentos del orden público pertinentes.

## Opciones de políticas a nivel mundial

### Coherencia de las políticas: un enfoque integrado de los ODS

En la adopción de la Agenda 2030, y también de la Agenda de Acción de Addis Abeba, los miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a «buscar la coherencia de las políticas y un entorno propicio para el desarrollo sostenible a todos los niveles y por parte de todos los

actores» (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2016: 15). La Meta del ODS 17.14 se refiere a los medios de implementación, es decir, a «mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible» (OCDE, 2016: 15; Morales, 2016).<sup>10</sup>

El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible también ha subrayado la necesidad de crear instrumentos y enfoques que apoyen a los países a alinear sus políticas con los objetivos universales. Por ejemplo, el marco de contribuciones determinado a nivel nacional es un instrumento útil para establecer posibles sinergias entre los diversos agentes, y ayuda a alcanzar los Objetivos en el marco del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Agenda 2030.<sup>11</sup> El reto de la coherencia de las políticas también está estrechamente vinculado a garantizar la priorización de los ODS a nivel nacional, en consonancia con la economía política del país.

## Lidiar contra la proliferación de armas

En el estudio de Nigeria, se exponen argumentos a favor de las asociaciones de múltiples interesados en enfrentar este desafío (Adeniran et al., 2020). Existen normas internacionales para combatir la proliferación de armas, que exigen a los Estados nacionales incorporar cuidadosamente las políticas en los marcos sectoriales. Sin embargo, los recientes esfuerzos por abordar esta cuestión únicamente mediante la intervención a nivel nacional parecen haber fracasado en la mayoría de los países en desarrollo, lo que ha llevado a sugerir que esos países requieren una ayuda que les permita establecer sistemas integrales de control de fronteras, seguridad interior y una mejor coordinación de los organismos de seguridad nacional con las plataformas de seguridad regionales e internacionales (Rana, 2016; Alianza Transnacional para la Lucha contra el Comercio Ilícito [TRACIT], 2019).

## Lidiar con los flujos financieros ilícitos (FFI)

La proliferación de armas, el uso de drogas y otros vicios están estrechamente vinculados a la disponibilidad de financiamiento ilícito. La transferencia de dinero ilegítimo desde los países en desarrollo es una cuestión global, ya que afecta a los Estados soberanos (Ahmed, 2018). Entre las variantes de los FFI figuran la evasión fiscal, el abuso de la regulación, la financiación de actividades delictivas y la financiación política. Podría decirse que todas las formas de FFI socavan el logro de la Agenda 2030, que subraya la necesidad de combatir las transacciones financieras ilegales (ODS 16.4). Los FFI erosionan el progreso social. Las pérdidas causadas por los FFI reducen la cantidad de recursos públicos disponibles para la prestación de servicios públicos como la educación, entre otros.

La literatura ofrece varias sugerencias para mitigar las consecuencias negativas de las transacciones ilegales en los ODS, como la creación de asociaciones de múltiples interesados. Por ejemplo, en varios países de América Latina, los jóvenes rurales y de las zonas urbanas pobres son más propensos a convertirse en presa de las actividades del ecosistema de los FFI. Para hacer frente a ello, las instituciones multilaterales de seguridad podrían asociarse con los Gobiernos, y ayudarlos a llegar a las localidades pobres y desfavorecidas. Las medidas podrían ir desde potenciar la conexión a Internet en zonas remotas hasta mejorar

**10** La coherencia de las políticas podría encajar en dos áreas: vertical y horizontal. Por coherencia vertical se entiende la alineación de políticas entre los múltiples niveles de gobernanza. Por su parte, la coherencia horizontal implica la alineación de las políticas en todos los ámbitos de política a nivel mundial, regional y nacional de gobernanza (Mallows, 2015).

**11** Para más información sobre esta iniciativa, por favor visite <https://klimalog.die-gdi.de/ndc-sdg/>

las competencias de los maestros e instructores locales mediante estrategias de enseñanza a distancia. Las estrategias de asociación más directas tienen por objeto fortalecer los mecanismos débiles de la cooperación internacional. Además, las asociaciones híbridas integradas por organizaciones internacionales, Gobiernos nacionales y locales, ONG, el sector privado y organizaciones filantrópicas son esenciales para incrementar la transparencia y mejorar la coordinación.

### **Aliviar las restricciones al acceso al conocimiento mediante la liberalización de los derechos de propiedad intelectual**

Se requiere realizar una evaluación a nivel mundial para pensar en las formas de suavizar los regímenes de derechos de propiedad intelectual para las economías en desarrollo que tratan de acceder a los conocimientos, las competencias y la tecnología necesarios para lograr los ODS. Una parte de ello puede abordarse mediante intervenciones a nivel mundial que permitan a las organizaciones multilaterales adquirir derechos de propiedad intelectual en nombre de los pobres y marginados —mediante los Gobiernos nacionales—. Sin embargo, esta acción podría tener un impacto negativo en los incentivos para la innovación futura. Por lo tanto, otra solución podría ser pensar en cómo un comercio más liberal de tecnologías y servicios de TIC podría contribuir a que las economías emergentes accedan a mejores métodos de producción y al desarrollo de capacidades (Wahlen, 2018).

### **Desarrollo de capacidades en cuestiones de gobernanza global**

La mayoría de las iniciativas de desarrollo de capacidades para las economías emergentes se centran en cuestiones del ámbito nacional. Existen muy pocos indicios de que los representantes del Sur hayan recibido orientación que les permita contribuir mejor al discurso sobre diversos temas de gobernanza global. Por ejemplo, la seguridad cibernética y la gobernanza global de Internet son esferas en las que se espera que el Norte y el Sur colaboren. Tal vez el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR por sus siglas en inglés) sea el más indicado para determinar cuáles son las CSG que requieren intervenciones de desarrollo de capacidades y la forma de ponerlas a disposición lo antes posible.

### **Movilización de recursos para las economías en desarrollo**

Las limitaciones de financiamiento siguen siendo una cuestión intersectorial en los estudios de caso por países. El ODS 17 insta a los países desarrollados a movilizar recursos financieros de múltiples fuentes para ayudar al Sur en la consecución oportuna de los ODS. En la mayor parte del discurso, se observa que la financiación de los ODS se debate de una manera que a menudo se limita a las necesidades de los países a nivel nacional. Sin embargo, nuestra sugerencia aquí es volver a examinar el Programa de Acción de Addis Abeba —que ofrece un consenso sobre los bienes públicos mundiales clave— y analizar las dificultades prácticas de compartir la carga (mundial) de la financiación (de esos bienes). Se ha sugerido que el marco de medición



del impacto formulado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE puede aportar algunas enseñanzas para esa tarea.

## Conclusión

Las CSG siguen siendo una realidad e influyen en los países en desarrollo de múltiples maneras y a través de diferentes canales, lo cual refuerza la idea de que, si no se gestionan adecuadamente los riesgos, habrá consecuencias. Para hacer frente al impacto negativo de las CSG, destacamos algunos desafíos mundiales en el futuro previsible y luego discutimos soluciones plausibles.

Nuestro punto de partida clave —ubicado en el contexto de abordar formas alternativas de tratar las CSG— es que el mundo se está integrando cada vez más mediante la tecnología y los canales relacionados, y que los resultados de ello son impredecibles. En este capítulo, se utilizan estudios a nivel de país para documentar los desafíos que plantean las CSG y la forma en que las respuestas a nivel mundial o nacional podrían ayudar.

Las principales recomendaciones son las siguientes:

- Se requieren esfuerzos nacionales para estudiar las CSG de cada país, predecir sus consecuencias y estructurar respuestas.
- Estos esfuerzos a nivel nacional deben complementarse con plataformas regionales, ya que varias CSG —como el cambio climático y el riesgo de desastres— no pueden ser abordadas con las buenas intenciones de un solo país.
- A nivel mundial, los países avanzados deben invertir recursos para mejorar la comprensión de las CSG. Es igualmente importante fomentar la creación de evidencia en torno a soluciones de ámbito local para adaptarse a las CSG que afectan particularmente al Sur. Esto también puede lograrse mediante el desarrollo de capacidades en los países emergentes, tanto en el ámbito gubernamental como en el no gubernamental. Asimismo, los países desarrollados necesitan reconocer cómo sus políticas en materia de inteligencia artificial repercuten en el resto del mundo, y lo que esto significa para la producción y el consumo sostenibles.
- Además, las instituciones de gobernanza global deben promover una mejor comprensión de las CSG. Los foros intergubernamentales suelen contar con la participación de los dirigentes políticos y funcionarios públicos a nivel nacional. Sería oportuno que las organizaciones de la sociedad civil, los *think tanks* y el sector privado también asuman un papel claro a la hora de combatir las CSG.
- En el futuro, los *think tanks* dedicados a la formulación de políticas necesitarán apoyo para fortalecer las asociaciones Sur-Sur a fin de colmar las lagunas de conocimiento que se observan al abordar las CSG, y que requieren una respuesta regional o global.

## Referencias

- Abbas, M. H. & Ahmed, V. (2016). Challenges to social accountability and service delivery in Pakistan. *Social Change*, 46(4), 560-582.
- Adeniran, A., Onyekwena, C., Onubedo, G., Ishaku, J. & Ekeruche, A. (2020). *Is Nigeria on track to achieving quality education for all? Drivers and implications* (Occasional Paper N.º 60). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/is-nigeria-on-track-to-achieving-quality-education-for-all-drivers-and-implications/>
- Agencia Internacional de Energías Renovables [IRENA por sus siglas en inglés] (2018). *Global Energy Transformation: A roadmap to 2050*. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency. Recuperado de <https://www.irena.org/publications/2018/Apr/Global-Energy-Transition-A-Roadmap-to-2050>
- Agencia Internacional de Energías Renovables [IRENA por sus siglas en inglés] & Iniciativa de Política Climática [CPI por sus siglas en inglés] (2018). *Global landscape of renewable energy finance*. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency. Recuperado de <https://www.irena.org/publications/2018/Jan/Global-Landscape-of-Renewable-Energy-Finance>
- Ahmed, V. (2018, August 20). *Complying with FATF demands is in Pakistan's interests* [artículo]. Recuperado de <https://www.arabnews.pk/node/1359256>
- Ahmed, V. (2017). *Pakistan's agenda for economic reforms*. Oxford: Oxford University Press
- Ahmed, V., Ghaus, K., Iqbal, A., Azizul I., Mirza, A. B. & Mutambala, M. (2014). *Post-MDGs: Issues for the future* (Occasional Paper N.º 5). Southern Voice.
- Ahmed, V., Nazir, A., Gregory, D., Faraz, Z., Ace, T., Nabil, Y. & Agyeben, M. (2019). *Social enterprise development in Pakistan: Way forward* (Issue Paper). Islamabad: UNESCAP.
- Ahmed, V. & Qadir, A. (2018). *Building the Economy of Tomorrow: A project synthesis report*. Pakistán: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ahmed V., Suleri A. Q., Wahab M. A. & Javed A. (2015). Informal flow of merchandise from India: The case of Pakistan. In: Taneja, N., Pohit, S. (Eds.). *India-Pakistan Trade*. Nueva Delhi: Springer.
- Ahmed, V., Talpur, M. & Liaquat, S. (2016). *Towards a fair and just fiscal policy in Pakistan*. Sustainable Development Policy Institute. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/308886699\\_Towards\\_a\\_Fair\\_and\\_Just\\_Fiscal\\_Policy\\_in\\_Pakistan](https://www.researchgate.net/publication/308886699_Towards_a_Fair_and_Just_Fiscal_Policy_in_Pakistan)
- Albrieu, R., Aneja, U., Chetty, K., Mathur, V., Rapetti, M. & Uhlig, A. (2018). Recoupling: G20/T20 Argentina Special. *Global Solutions Journal*, 1(2).
- Alcázar, L., Bullard, M. & Balarin, M. (2020). *Poor education and precarious jobs in Peru: Understanding who is left behind and why* (Occasional Paper N.º 64). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/>

poor-education-and-precarious-jobs-in-peru-understanding-who-is-left-behind-and-why/

- Alianza Transnacional para la Lucha contra el Comercio Ilícito [TRACIT por sus siglas en inglés] (2019). *Mapping the impact of illicit trade on the Sustainable Development Goals*. Recuperado de: [https://unctad.org/meetings/en/Contribution/DITC2019\\_TRACIT\\_IllicitTradeandSDGs\\_fullreport\\_en.pdf](https://unctad.org/meetings/en/Contribution/DITC2019_TRACIT_IllicitTradeandSDGs_fullreport_en.pdf)
- Andersen, L. E., Medinaceli, A., Maldonado, C. & Hernani-Limarino, W. (2020). *A country at risk of being left behind: Bolivia's quest for quality education* (Occasional Paper N.º 63). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/a-country-at-risk-of-being-left-behind-bolivias-quest-for-quality-education/>
- Antonova, S. (2010). *Capacity building in global Internet governance: The long-term outcomes of «multistakeholderism»*. Paper presented at the International Studies Association (ISA) annual conference, Nueva Orleans, Louisiana.
- Banco Mundial (2019). *World Development Report 2019: The changing nature of work*. Washington, D. C.: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1328-3.
- Banco Mundial (2018a). Labour Force Participation Rate, female (% of female population ages 15+) [Data file]. Recuperado de <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS?locations=IN>
- Banco Mundial (2018b). *The state of social safety nets 2018*. Washington, D. C.: World Bank. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionandjobs/publication/the-state-of-social-safety-nets-2018>
- Banco Mundial (2017). *World Development Report 2017: Governance and the law*. Washington, D. C.: World Bank. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>
- Banco Mundial (2013). *World Development Report 2014: Risk and opportunity-Managing risk for development*. Washington, D. C.: World Bank.
- Benería, L. (2001). Shifting the Risk: New Employment Patterns, Informalization, and Women's Work. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 15(1), 27-53. Recuperado de [www.jstor.org/stable/20000174](http://www.jstor.org/stable/20000174)
- Bughin, J., Pissarides, C. & Hazan, E. (2019). *Measuring the welfare effects of AI and automation*. Recuperado de <https://voxeu.org/article/measuring-welfare-effects-ai-and-automation>
- Burke, M. J. & Stephens, J. C. (2017). Energy Democracy: Goals and Policy Instruments for Sociotechnical Transitions. *Energy Research & Social Science*, 33, 35-48.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.

- Cepparulo, A. & Giuriato L. (2016). Responses to global challenges: trends in aid-financed global goods. *Development Policy Review* 34(4), 483-507. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/dpr.12163>
- Chen, M. A. (2012). *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies* (Working Paper N.º 1). Women in Informal Employment Globalizing and Organizing. Recuperado de [https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Chen\\_WIEGO\\_WP1.pdf](https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Chen_WIEGO_WP1.pdf)
- Chuah, L. L., Loayza, N. V. & Schmitten, A. D. (2018, August). *The future of work: Race with-not against-the machine* (Research and Policy Brief N.º 16). World Bank Malaysia Hub. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/626651535636984152/pdf/129680-BRI-PUBLIC-The-Future-of-Work-final.pdf>
- Chuah, L. L., Loayza, N. V. & Schmitten, A. D. (2019). El futuro del trabajo: una carrera con la máquina y no contra esta. *Moneda* 117, 32-38. Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-177/moneda-177-07.pdf>
- Comisión de Planificación del Gobierno de Pakistán (2011). *The framework for economic growth*. Government of Pakistan. Recuperado de <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2016/08/Planning-Commission-2011-Final-Report.pdf>
- Cox, R. (1996). A perspective on globalization. In J. Mittleman (Ed.), *Globalisation: Critical Perspectives* (pp. 21-30). Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Cox, R. W. (1992). Multilateralism and world order, reprinted. In R.W. Cox & T. J. Sinclair (1996) *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crentsil, A., Fenny, A., Ackah, C., Asuman, D. & Otieku, E. (2020). *Ensuring access to affordable, sustainable and clean household energy for all in Ghana* (Occasional Paper N.º 63). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/ensuring-access-to-affordable-sustainable-and-clean-household-energy-for-all-in-ghana/>
- Curran, P. (2018). *Without policy coherence achieving the Sustainable Development Goals will be difficult*. Londres: The London School of Economics and Political Science. Recuperado de <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/news/policy-coherence-or-struggle-sustainable-development-goals/>
- Curran, P., Dougill, A., Pardoe, J. & Vincent, K. (2018). *Policy coherence for sustainable development in sub-Saharan Africa (Policy brief)*. London: The London School of Economics and Political Science. Recuperado de [http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/07/Policy-coherence-for-sustainable-development-in-sub-saharan-Africa\\_Curran-et-al.pdf](http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/07/Policy-coherence-for-sustainable-development-in-sub-saharan-Africa_Curran-et-al.pdf)
- Daly, H. (2018). *1.1 billion people still lack electricity. This could be the solution*. World Economic Forum. Recuperado de <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/1-billion-people-lack-electricity-solution-mini-grid-iea/>

- Díaz, G., Caro Sachetti, F., Rivero, E., Beneke de Sanfeliú, M., Drakeman, C., Ochoa, P., Robino, C., Branisa., & Sorgner, A. (2018). *Achieving «25 by 25»: Actions to make women's labour inclusion a G20 priority*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Dingwerth, K. & Pattberg, P. (2009). World politics and organizational fields: The case of transnational sustainability governance. *European Journal of International Relations*, 15(4), 707-743.
- Dobbs, R., Madgavkar, A., Barton, D., Labaye, E., Manyika, J., Roxburgh, C., Lund, S. & Madhav, S. (2012). *The world at work: Jobs, pay, and skills for 3.5 billion people*. McKinsey Global Institute. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/the-world-at-work>
- Fernando, K., Arambepola, C., Niles, N. & Ranawana, A. (2020). *The opportunities and risks for achieving sustainable labour in a global value chain: A case study from Sri Lanka's apparel sector* (Occasional Paper N.º 65). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/the-opportunities-and-risks-for-achieving-sustainable-labour-in-a-global-value-chain-a-case-study-form-sri-lankas-apparel-sector/>
- Freeman, R. B. (2015). Who owns the robots rules the world. *IZA World of Labor*, 5. doi: 10.15185/izawol.5.
- Foro Económico Mundial (2016). *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution* (Global Challenge Insight Report). World Economic Forum. Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs>
- Gent, E. (2017). *Why automation could be a threat to India's growth*. BBC Future [Article]. Recuperado de <https://www.bbc.com/future/article/20170510-why-automation-could-be-a-threat-to-indias-growth>
- Grindle, M. S. (2000). Ready or not: The developing world and globalisation. In J. S. Nye (Jr.), & J. Donahue (Eds.), *Governance in a globalizing world. Visions of Governance For the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts & Washington, D. C.: Brookings Institute Press.
- Ishfaq, S., Ahmed, V., Hassan, D. & Javed, A. (2017). *Internal migration and labour mobility in Pakistan*. Sustainable Development Policy Institute. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11540/7227>.
- Kabeer, N. (2012). *Women's economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development* (SIG Working Paper 2012/1). Department for International Development and the International Development Research Centre.
- Kaul, I. (2013). *Global public goods: A concept for framing the Post-2015 Agenda?* (Discussion Paper 2/2013). Bonn: German Development Institute. Recuperado de [https://www.ingekaul.net/wp-content/uploads/2014/01/Internetfassung\\_DiscPaper\\_2\\_2013\\_Kaul1.pdf](https://www.ingekaul.net/wp-content/uploads/2014/01/Internetfassung_DiscPaper_2_2013_Kaul1.pdf)

- Kaul, I. (2000). What is a public good? *Le Monde Diplomatique*. Recuperado de <https://mondediplo.com/2000/06/15publicgood>
- Khan, H. D., & Ahmed, V. (2015). *Fundraising for energy projects in Pakistan* (Working Paper 149). Sustainable Development Policy Institute.
- Khan, S. A. & Ahmed, V. (2014). Peaceful economies: Assessing the role of the private sector in conflict prevention in Pakistan. *Stability: International Journal of Security and Development*, 3(1), 1-19. doi: Recuperado de <http://doi.org/10.5334/sta.dv>
- Khan, A., Javed, A., Batool, S., Hussain, F., Mahmood, H. & Ahmed, V. (2016). *The role of youth in sustainable development-perspectives from South Asia*. Sustainable Development Policy Institute. Recuperado de <https://think-asia.org/handle/11540/9293>
- Lustig, N. (2018). Sustainable Development Goals, domestic resource mobilization and the poor. *Recoupling. Global Solutions Journal*, 1(2).
- Mallows, D. (2015). *Policy Coherence in adult basic skills*. Recuperado de <http://www.basicsskills.eu/wp-content/uploads/2015/06/Transcript.pdf>
- Menashy, F. (2009). Education as a global public good: the applicability and implications of a framework. *Globalisation, Societies and Education*, 7(3), 307-320. doi: 10.1080/14767720903166111
- Morales, S. (2016). Aligning policy coherence for development to the 2030 Agenda. In Organisation for Economic Co-operation and Development. *Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework for Policy Coherence* (pp. 37-50). París: OECD Publishing.
- Nair, M., Shah, K. & Sivaraman, A. (2020). *Will women be a part of India's future workforce? The quest for inclusive and sustainable growth in India* (Occasional Paper N.º 61). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/will-women-be-a-part-of-indias-future-workforce-a-quest-for-inclusive-and-sustainable-growth-in-india/>
- Nazir, A. & Ahmed, V. (2019). National and subnational tax reforms: An iterative public-private dialogue approach from Pakistan. En S. Aneel, U. Harron & I. Niazi (Eds.), *Corridors of Knowledge for Peace & Development*. Sustainable Development Policy Institute. Recuperado de <https://www.sdpi.org/publications/files/Corridors-of-Knowledge-for-Peace-and-Development.pdf>
- Nissanke, Machiko & Erik Thorbecke. Comparative Analysis Of The Globalization-Poverty Nexus In Asia, Latin America, And Africa. En M. Nissanke & E. Thorbecke (Eds.), *The Poor under Globalization in Asia, Latin America, and Africa* (pp. 1-38). Oxford: Oxford University Press
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2017). The future of work and skills. Paper presented at the Second Meeting of the G20 Employment Working Group, Hamburg. Recuperado de [http://www.oecd.org/els/emp/wcms\\_556984.pdf](http://www.oecd.org/els/emp/wcms_556984.pdf)



- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2016). *Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework for Policy Coherence*. París: OECD Publishing.
- Pyle, J. & Ward, K. (2003). Recasting our understanding of gender and work during global restructuring. *International Sociology* 18(3), 461-469. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/02685809030183002>
- Rana, M. S. (2016). *The Sustainable Development Goals and a substantial reduction in illicit arms flows*. UN Chronicle, Recuperado de <https://www.un.org/en/chronicle/article/sustainable-development-goals-and-substantial-reduction-illicit-arms-flows>
- Renn, O., Lucas, K., Haas, A. & Jaeger, C. (2017). Things are different today: the challenge of global systemic risks. *Journal of Risk Research*, 22(4), 401-415. doi: 10.1080/13669877.2017.1409252
- Rose, N. & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: problematics of government. *British Journal of Sociology* 43 (2), 173-205.
- Salzinger, L. (2003). *Gender's in production: Making Workers in Mexico's Global Factories*. Berkley, CA: University of California.
- Scholte, A. J. (2005). *Globalisation: A critical introduction*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth industrial revolution: What it means, how to respond*. Recuperado de <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>
- Thakur, R. & Van Langenhove, L. (2006). Enhancing global governance through regional integration. *Global Governance*, 12(3), 233-240. Recuperado de [www.jstor.org/stable/27800615](http://www.jstor.org/stable/27800615)
- Ulrichs, M. (2016). *Informality, women and social protection: Identifying barriers to provide effective coverage*. Londres: ODI.
- Wagner, L. (2017). *SEforALL CEO Outlines Challenges in Achieving Sustainable Energy for All*. IISD. Recuperado de <http://sdg.iisd.org/news/seforall-ceo-outlines-challenges-in-achieving-sustainable-energy-for-all/>
- Wahlen, C. B. (2018). *WIPO illustrates how innovation, intellectual property can support SDGs* [Article]. Recuperado de <https://sdg.iisd.org/news/wipo-illustrates-how-innovation-intellectual-property-can-support-sdgs/>
- Yaseen, F. & Ahmed, V. (2016). *Trade Winds of Change-Women entrepreneurs on the rise in South Asia* (Background country study Pakistan). United Nations Development Programme. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/poverty/RBAP-IG-2016-TWoC-Pakistan-Country-Study.pdf>



Zeshan, M. & Ahmed, V. (2013). Energy consumption and economic growth in Pakistan. *Bulletin of Energy Economics (BEE)*. The Economics and Social Development Organization (TESDO), 1(2), 8-20.

# 7

## Capacidades colectivas para la Década de Acción

Marcela Morales  
Estefanía Charvet  
Andrea Ordóñez Llanos





# Introducción

Este informe exploró las barreras y las soluciones para cumplir la promesa de «Que nadie se quede atrás», una promesa fundamental para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Nuestros análisis regionales y comparativos entre países muestran que el progreso de los ODS en el Sur Global ha sido dispar. Por una parte, los Gobiernos nacionales han logrado avances cruciales en diseñar marcos de políticas alineados con la Agenda y en obtener un reconocimiento generalizado acerca de la importancia de no permitir que las personas más vulnerables se queden atrás. Por otra parte, la escasa coordinación entre los actores pertinentes y la insuficiente coherencia horizontal de las políticas siguen constituyendo un problema para alcanzar los Objetivos. El trabajar desde enfoques individuales, separados de un enfoque integral, sigue socavando la capacidad de los Gobiernos nacionales de abordar las cuestiones sistémicas y de crear las condiciones necesarias para poner fin a la pobreza.

El presente informe ha conectado tres capas de análisis y acciones para avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 que se han discutido en profundidad en los capítulos anteriores. En el capítulo 4, Ibrahim Hathie exploró quién está excluido de lograr los Objetivos. La exclusión, como fenómeno mundial, es más compleja que nunca. Tanto los individuos como los grupos experimentan formas superpuestas de discriminación, que limitan sus capacidades y oportunidades de llevar una vida digna y satisfactoria. Es fundamental comprender mejor lo que significa estar excluido en el Sur Global, pero no es suficiente; es importante entender cómo se interconectan los Objetivos para elaborar políticas integradas que no dejen que nadie se quede atrás. Por esta razón, en el capítulo 5, el equipo dirigido por Gala Díaz Langou profundizó en los vínculos entre los Objetivos. Los responsables de la formulación de políticas deben integrar en su análisis los diferentes niveles y tipos de exclusión, pero también deben crear políticas que maximicen los impactos positivos y minimicen las concesiones que a menudo se pasan por alto. Sin embargo, ni siquiera una política nacional bien integrada y coherente es suficiente para alcanzar la Agenda 2030; se requiere una perspectiva global. Vaqar Ahmed y Shehryar Khan Toru afirman, en el capítulo 6, que, en el contexto de una agenda global, las políticas no pueden pensarse únicamente dentro de las fronteras nacionales. En el análisis se examinan estas cuestiones sistémicas globales y sus repercusiones en las políticas nacionales. Algunas de las cuestiones sistémicas globales identificadas incluyen la regulación de los bienes y servicios tecnológicos mundiales, los regímenes comerciales, los acuerdos sobre el cambio climático, y las políticas y estrategias de seguridad mundial. Es necesario que los Gobiernos respondan a estas cuestiones globales para asegurarse de que no exacerben las desigualdades y la exclusión. La comunidad mundial debe considerar con más detenimiento las diversas formas en que los acuerdos de gobernanza repercuten en los Estados e implementarlos del mejor modo posible.

Esta investigación demuestra lo complejo que será cumplir con la Agenda 2030. Si bien las metas e indicadores son una herramienta valiosa para monitorear los logros de la Agenda, trabajar en cada Objetivo de forma aislada no dará los resultados deseados. Debemos buscar enfoques que sirvan a la Agenda en su conjunto. Teniendo en

cuenta la importancia de la próxima década para la implementación de los ODS, este capítulo final se centra en la forma en que las capacidades colectivas pueden abordar algunas de las cuestiones identificadas en las secciones anteriores.

## Reenfoque de los esfuerzos en las capacidades colectivas para la Agenda 2030

Un rasgo común que surge en este informe es que las políticas con enfoques muy específicos son insuficientes para asegurar «Que nadie se quede atrás». Más bien, la Agenda 2030 nos exige pensar en capacidades colectivas y acciones integradas.

Las capacidades individuales y colectivas están entrelazadas. Mientras que ciertas capacidades permanecen disponibles para que el individuo se apropie de ellas directamente, otras necesitan ser estructuradas por organizaciones y redes de organizaciones, tales como un sistema escolar o el sector productivo. La noción de *capacidad colectiva* se refiere a las oportunidades reales que están a disposición de un grupo, una comunidad o un país. El logro de las capacidades colectivas es crucial para desarrollar la agencia colectiva, la capacidad de definir objetivos comunes. Además, las capacidades colectivas posibilitan la *acción colectiva* y pueden así actuar con eficacia (Pelenc et al., 2015).

Durante demasiado tiempo, el desarrollo se ha equiparado con atender las necesidades individuales (Amsden, 2012; Andreoni & Chang, 2016). Como resultado del interés por las capacidades individuales que se ha mantenido durante los últimos decenios, muchas políticas y programas de desarrollo se han concentrado en el individuo. El enfoque basado en las capacidades nos ha permitido ver que la expansión de las capacidades individuales permite a las personas «vivir una vida que tiene razones para ser valorada» [*“to live a life they have reason to value”*] (Sen, 2000: 18). Estas capacidades —que incluyen el acceso al conocimiento, la buena salud y la libertad política— dependen de la provisión básica de educación, salud y una red de protección social. Los marcos existentes, como el Índice de Desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019) y el Índice de Pobreza Multidimensional (Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford [OPHI] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010) han expuesto las condiciones de vida de las personas más allá de los niveles de ingresos, incluyendo mediciones adicionales del bienestar.

Centrarse en el individuo tiene sus limitaciones. Tomemos, por ejemplo, la generación de empleo, un tema explorado a lo largo del informe. El enfoque generalizado centrado en el individuo se ha traducido en políticas dirigidas principalmente a la educación y las calificaciones de las personas que buscan empleo. Una simple expectativa es que mejorarlas estimulará automáticamente la demanda de empleo. Sin embargo, el salto que consiste en pasar de ser un individuo más calificado a conseguir un empleo que permita ir más allá de la simple subsistencia solo es posible mediante la transformación de las estructuras productivas, así como la inversión en nuevas industrias capaces de crear más puestos de trabajo y oportunidades de



El logro de las capacidades colectivas es crucial para desarrollar la agencia colectiva, la capacidad de definir objetivos comunes.

emprendimiento (Amsden, 2012). No solo las limitaciones industriales, sino también las normas y los valores sociales, influyen en la posibilidad de traducir la educación en empleo. Por ejemplo, las expectativas sobre el papel de la mujer en la sociedad pueden repercutir en su capacidad de incorporarse al mercado laboral.

El centrarse en las capacidades colectivas no implica negar la importancia de las capacidades individuales. Lo que se requiere es una mejor interacción entre las capacidades individuales y las colectivas. De lo contrario, la inversión y el esfuerzo dedicados al desarrollo de las capacidades individuales tendrán un impacto limitado en la transformación sistémica necesaria para alcanzar la Agenda 2030. La habilidad de las personas para elegir una vida que ellas valoran depende, en gran medida, de que actúen junto con otros que valoran aspectos similares (Evans, 2014). En este sentido, las capacidades individuales dependen de las capacidades colectivas. Al mismo tiempo, las personas con mayores capacidades individuales pueden convertirse en miembros más activos de grupos y comunidades. Si durante el próximo decenio los países y los organismos internacionales se centraran en el fortalecimiento de las capacidades colectivas, esto podría conducir al cambio transformador que se concibió en el 2015. Afortunadamente, muchas de esas capacidades ya están plasmadas en la Agenda 2030. Lo que se requiere es una mayor atención y energía, así como un marco analítico que les ofrezca las condiciones para traducirse en acciones y políticas.

¿Qué significan las capacidades colectivas en el contexto de la Agenda 2030? Para aclarar cómo las capacidades colectivas apoyan la Agenda 2030, y cómo pensar en ellas en términos prácticos, podemos organizarlas en diferentes tipos. Las capacidades colectivas siempre requerirán cierto nivel de cooperación y coordinación entre individuos u organizaciones. En la figura 6.1 se resumen algunas de las capacidades colectivas más importantes y cómo se relacionan con la consecución de los ODS. Se pueden abordar estas capacidades desde diferentes puntos de vista y niveles de análisis. En esta sección resumimos tres que son relevantes para el conjunto de la Agenda 2030: las capacidades productivas, tecnológicas y digitales, y urbanas. Estas sirven de ejemplo e inspiración para pensar en la importancia de las capacidades colectivas en los diferentes ámbitos de la política.

## Capacidades productivas

Las capacidades productivas se refieren a los conocimientos y las competencias personales y colectivos que permiten a las empresas trabajar, y producir bienes y servicios (Andreoni & Chang, 2016). Estas capacidades moldean las ventajas competitivas y las estructuras productivas de los países, que, a su vez, son responsables de generar empleo e impulsar el crecimiento económico (Amsden, 2012).

Contar con individuos que posean una educación de calidad es importante, pero insuficiente para desarrollar un territorio —como una ciudad o un estado—, y producir bienes y servicios. Las estructuras productivas son instituciones sociales complejas que dependen de diversas formas de cooperación y conocimiento. El desarrollo requiere esfuerzos colectivos y sistémicos para permitir la acumulación de conocimientos productivos mediante la construcción de mejores

organizaciones y la fertilización transversal de ideas que puedan transformar la energía emprendedora individual en emprendimiento colectivo. El Índice de Complejidad Económica (ICE), que mide la complejidad de un sistema productivo nacional, llega a conclusiones similares: el conocimiento tácito para producir distintos bienes y servicios es fundamental para que los países pasen de exportar materias primas a bienes y servicios más complejos (Hausman et al., 2006). Este conocimiento, que no es individual sino colectivo, es decisivo para el desarrollo. Las estructuras productivas son esenciales para el desarrollo, ya que o ayudan o impiden a los países generar un crecimiento sostenible que se traduzca en una reducción de la pobreza a largo plazo.

Figura 7.1. Capacidades colectivas para la Agenda 2030

### Productivas

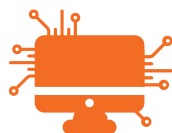
¿Qué se necesita para producir bienes y servicios sostenibles?



Conocimientos y competencias para llevar a cabo actividades productivas y poner en marcha ecosistemas innovadores.

### Tecnológicas y digitales

¿Cómo pueden los países aprovechar al máximo las oportunidades tecnológicas y digitales?



Competencias para diseñar o adaptar tecnologías útiles y pertinentes, y difundirlas. Capacidades para regular y gestionar tecnologías.

### Urbanas

¿Pueden los centros urbanos convertirse en espacios desde donde se promueva el desarrollo sostenible?



Ser capaces de crear conjuntamente entornos urbanos seguros, saludables, productivos y agradables.

Elaboración propia.

Dado que las capacidades productivas no son las mismas en todos los países, para apoyar la transformación productiva se requieren enfoques diferenciados. El primer paso importante es evaluar los bienes y servicios que cada país produce y la forma en que estos pueden evolucionar. En el contexto de la Agenda 2030, se debe dirigir la atención a establecer instituciones y normas que permitan a personas de distintos orígenes, con diferentes competencias y capacidades individuales, participar en el sector productivo. Los estudios de caso realizados para el presente informe (Fernando et al., 2020; Nair et al., 2020; Alcázar et al., 2020) indican que muchas mujeres están fuera del sector productivo no necesariamente por falta de competencias o de educación, sino por factores sociales y culturales.



Las estructuras productivas deben ser inclusivas, no solo centradas en los pobres mediante políticas en el sector informal o en las pequeñas empresas, sino también concentradas en la mejora de la gobernanza del mercado; por ejemplo, normas para crear nuevas empresas, competencia, intermediación financiera, normas contractuales. Como se destaca en el capítulo 5 sobre las cuestiones sistémicas globales, estos arreglos de nivel nacional deben considerar la manera en que el sector productivo del país se conecta con el sistema mundial, y asegurarse de que estas cuestiones se incorporen en las políticas.

Además, es importante que las capacidades productivas incluyan no solo los conocimientos y las competencias necesarios para fabricar bienes y prestar servicios, sino que estas acciones se realicen de manera que el impacto de la economía en el medioambiente se vea reducido, y se promueva el trabajo decente y la igualdad de oportunidades. El estudio de caso sobre el sector textil en Sri Lanka (Fernando et al., 2020) resalta un desafío más amplio: los países que desarrollan capacidades productivas para ciertos sectores económicos, como el *fast-fashion*, a menudo no son ambientalmente sostenibles. En el contexto de la Agenda 2030, las políticas y los programas de mejora de las capacidades productivas deben tener en cuenta la necesidad de transitar hacia un modelo de producción y consumo más sostenible.

## Capacidades tecnológicas y digitales

Las capacidades tecnológicas incluyen los conocimientos para realizar las inversiones correctas en tecnologías y las habilidades para diseñar o adaptar esas tecnologías al contexto local. Estas capacidades están estrechamente relacionadas con las capacidades productivas (Lall, 1982), y pueden incluir tecnologías energéticas, agrícolas, de construcción, de manufactura y de transporte. Por ejemplo, en lo que respecta a la energía, los países no solo necesitan acceder a nuevas tecnologías más respetuosas con el medioambiente, sino también aprender a identificar la combinación adecuada de tecnologías para adaptarlas a las condiciones locales y producir, eventualmente, las suyas propias (Andreoni & Chang, 2016). Esto no suele ser posible si no se cuenta con unos sectores productivos e industriales fuertes, así como con los conocimientos técnicos de la industria. El debate no debería centrarse únicamente en las tecnologías propiamente dichas, sino en las estructuras para hacer el mejor uso de ellas.

Además de estas tecnologías más convencionales, hoy en día también es crucial desarrollar capacidades digitales, que se refieren al conjunto de innovaciones en el campo de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). De hecho, la cuarta revolución industrial es una combinación de las TIC nuevas y tradicionales, que produce tendencias emergentes como la inteligencia artificial, el *Internet of things (IoT)*, la automatización, la neurotecnología, la tecnología *blockchain* y los materiales inteligentes. Debido a la prevalencia de las tecnologías digitales, los países en desarrollo necesitan adquirir estas capacidades.

Al igual que otras capacidades colectivas, las capacidades digitales incluyen algunas que se estructuran en el nivel individual y otras que son organizacionales o incluso institucionales. En el plano personal, las capacidades digitales básicas incluyen las relacionadas con el acceso

”

**Respecto del ODS 4 (educación de calidad), existe la preocupación de que el adoptar nuevas tecnologías en el aula no siempre se traduce en la adquisición de mejores conocimientos y competencias por parte de los estudiantes.**

al espacio digital —como el manejo de un teclado y una pantalla táctil— u operaciones básicas en línea, como el uso del correo electrónico y los motores de búsqueda. Entre las competencias digitales más avanzadas se incluyen aquellas relacionadas con el uso de programas digitales esenciales para el trabajo, el aprendizaje y el ocio. Los conocimientos más avanzados son los vinculados con la programación, la codificación, la gestión de *big data*, el desarrollo de *app*, etcétera (UIT, 2018 citado en James, 2019). Los servicios digitales se están expandiendo de tal manera que incluso las personas que carecen de los conocimientos digitales básicos se ven afectadas por ellos. Por ejemplo, los sistemas de identificación digital —como el programa Aadhaar, de la India— afectan incluso a quienes carecen de conocimientos digitales (James, 2019). Otras tecnologías, como el IoT, funcionan sin que el usuario sea un experto. Estos programas, como las tecnologías *wearable* o los dispositivos domésticos, recogen datos automáticamente y pueden procesar esta información y tomar decisiones basadas en algoritmos sin la participación del usuario. El usuario final no siempre sabe lo que se hace entre bastidores, lo que se traduce en una mayor recopilación de datos, menos autonomía y mayores riesgos para el usuario (Van Deursen, 2018). Esto subraya la importancia de considerar las capacidades digitales no solo como competencias personales, sino como capacidades colectivas, para poder manejarlas.

En el contexto de los ODS, es importante observar las repercusiones de las innovaciones tecnológicas y digitales en todos los sectores de la sociedad. Por ejemplo, respecto del ODS 4 (educación de calidad), existe la preocupación de que el adoptar nuevas tecnologías en el aula no siempre se traduce en la adquisición de mejores conocimientos y competencias por parte de los estudiantes. Las capacidades para elegir la tecnología adecuada y adaptarla al contexto local son fundamentales para lograr el objetivo final de mejoras en las políticas. El estudio de caso del Perú (Alcázar et al., 2020) subraya la importancia de estas capacidades. El programa Educación para el Empleo, una iniciativa emblemática del Gobierno para responder a las innovaciones tecnológicas y a la globalización económica, está plagado de graves problemas de diseño e implementación que ejemplifican la falta de capacidades tecnológicas necesarias. Por ejemplo, el programa no ha tenido en cuenta las diferentes disponibilidades de infraestructura en todo el país, lo que ha generado un nuevo incremento de la brecha digital. Lo que es más importante es que existen lagunas tanto en el diseño pedagógico como en las competencias de los profesores. Es interesante ver cómo, en un país que ha identificado la necesidad de desarrollar las aptitudes en materia de TIC de sus estudiantes, la brecha de acceso entre las escuelas rurales y urbanas de hecho ha aumentado durante los últimos 10 años, tanto para las instituciones primarias como para las secundarias.

El desarrollo de las capacidades tecnológicas y digitales también puede implicar ser crítico con estas tecnologías y su adopción, si no están debidamente contextualizadas para un entorno determinado. Es importante señalar que un reto para muchos países en desarrollo es que las tecnologías digitales se diseñan en los países con economías avanzadas, con el objetivo de responder a las necesidades específicas de estos, que pueden no ser las mismas que las de los primeros. Es más, las tecnologías se basan en versiones anteriores y en conjuntos particulares de aportes preexistentes; por lo tanto, es fácil que incluso

los pobres de los países desarrollados se queden atrás, ya que pueden carecer de los conocimientos necesarios para mantenerse al día en las tecnologías (James, 2019). Lo que esto significa para los países en desarrollo es que las tecnologías deben introducirse, siempre que sea posible, teniendo en cuenta la infraestructura física e institucional disponible, y recordando al mismo tiempo que evolucionan rápidamente.

Por último, la tecnología es una de las áreas de política altamente conectada con la esfera mundial, y la gobernanza global es crucial. En el contexto de la Agenda 2030, los países requieren la capacidad de navegar por estos espacios globales y asegurar que las tecnologías adoptadas sean efectivas, sostenibles, y útiles para sus propios objetivos y metas. Las tecnologías e innovaciones desafían las fronteras geográficas sin la participación directa de los Gobiernos. Por ejemplo, las plataformas en línea para la subcontratación de tareas y empleos se están haciendo cada vez más populares en todo el Sur Global. Más de 60 millones de trabajadores de países con ingresos bajos y medios están registrados en esas plataformas (Heeks, 2017 citado en Malik et al., 2018). La posibilidad de permitir que los trabajadores ganen un salario más alto ha atraído a los Gobiernos y a los organismos de cooperación para el desarrollo, que están destinando recursos hacia estas plataformas e impulsando iniciativas de fortalecimiento de capacidades para aprovechar estos espacios (Malik et al., 2018). Sin embargo, a pesar del interés que despiertan estas plataformas, persiste la preocupación por saber hasta qué punto pueden mejorar realmente los medios de subsistencia de los trabajadores a largo plazo (Graham et al., 2019). En general, en lo que respecta a los servicios y plataformas digitales, los Gobiernos se esfuerzan por tener un mayor control sobre los datos e incrementar su capacidad para gravar las actividades digitales. Como resultado, las naciones que componen el BRICS —Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica— están invirtiendo en capacidades digitales, incluyendo nuevas legislaciones y marcos de protección de datos (Belli, 2019). No obstante, se trata de cuestiones que no pueden ser resueltas únicamente por los Gobiernos por separado; los acuerdos de gobernanza mundial son importantes para reducir al mínimo los efectos negativos.

## Capacidades urbanas

Las capacidades urbanas se refieren al desempeño efectivo de los asentamientos humanos, que tienen funciones sociales, económicas y ecológicas (Organización de las Naciones Unidas, 2017). A medida que la población se incrementa, las ciudades se convierten en puntos cruciales para los diversos retos de desarrollo de la Agenda 2030, y su crecimiento plantea desafíos a los sectores rurales. Se prevé que, para 2050, más de dos tercios de la población mundial vivirán en ciudades (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [DAES], 2018); por ello, las urbes pueden catalizar el cambio necesario para alcanzar los ODS o pueden convertirse en obstáculos para el progreso. Como menciona Hathie en el capítulo 3, la exclusión tiene una clara dimensión espacial.

El funcionamiento de las ciudades depende de las interacciones y la cooperación entre sus habitantes. Si bien la planificación y la regulación urbanas son importantes para que las urbes funcionen, las acciones y actitudes de sus habitantes son fundamentales. En el Objetivo 11



**Las capacidades urbanas no solo comprenden las competencias técnicas —como la planificación arquitectónica y de infraestructuras—, sino también la participación y el compromiso político de todos los habitantes de la ciudad.**

(ciudades y comunidades sostenibles), los ODS integran la importancia de los asentamientos con metas específicas en materia de vivienda, transporte y contaminación, entre otras. Pero no solo estos indicadores son relevantes para las ciudades. De manera más integral, el que los asentamientos humanos sean funcionales es un requisito previo para el progreso del conjunto de ODS, ya que las urbes son los lugares donde convergen todos los aspectos de la Agenda. En muchos países son visibles algunos de los síntomas de las ciudades disfuncionales, como la segregación espacial, el crecimiento no planificado y la falta de tratamiento de desechos, que tienen un efecto perjudicial en el logro de los ODS. Por ejemplo, se han identificado los determinantes que afectan los resultados en materia de salud en las ciudades; entre ellos figuran la gobernanza urbana, así como los entornos ambientales físicos y socioeconómicos (Borrell et al., 2019).

Las experiencias cotidianas de los habitantes de las ciudades y otros asentamientos afectan la consecución del resto de la Agenda 2030. Los estudios realizados para este informe muestran que, en muchos lugares, la carencia de capacidades urbanas limita las oportunidades de los individuos. Por ejemplo, el estudio de caso del Perú (Alcázar et al., 2020) muestra cómo el transporte público deficiente afecta, sobre todo, las oportunidades de los jóvenes vulnerables. Las afueras de Lima, donde viven los sectores más pobres de la población, están desconectadas de las líneas de transporte público. Los jóvenes de esos barrios tienen que pasar una parte importante del día viajando, utilizando horas que, de otro modo, podrían destinar a mejorar sus competencias, disfrutar de tiempo libre o realizar actividades económicas. Esta insuficiencia de capacidades urbanas también se subraya en los estudios de caso de Sri Lanka y la India (Fernando et al., 2020; Nair et al., 2020), donde a menudo faltan condiciones que permitan a las mujeres seguir trabajando, como guarderías asequibles y transporte seguro.

La importancia de las ciudades en la Agenda 2030 se subraya al considerar las sinergias y concesiones entre los objetivos y las metas. Por ejemplo, no solo es imprescindible crear oportunidades de trabajo y proporcionar acceso a guarderías en un plan abstracto. Es necesario que estas estén ubicadas en lugares precisos, cerca de donde viven los usuarios, para asegurar el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar. De lo contrario, sin una planificación espacial adecuada, estas ideas no producen el efecto deseado.

Dado el espacio limitado de las ciudades, estas son, por naturaleza, lugares disputados. Por esta razón, las capacidades urbanas no solo comprenden las competencias técnicas —como la planificación arquitectónica y de infraestructuras—, sino también la participación y el compromiso político de todos los habitantes de la ciudad. La población debería estar en capacidad de modelar la forma en que los servicios y espacios públicos responden a sus necesidades y expectativas. El objetivo final debería ser que las ciudades representen la utilización de un espacio que refleje el desarrollo sostenible, en el que las y los ciudadanos puedan acceder a los servicios sociales y ecológicos necesarios para una vida en plenitud.

## Fortalecimiento de las capacidades colectivas para la Agenda 2030

Tras identificar algunas de las capacidades comunes clave que las sociedades de todo el mundo pueden utilizar para implementar la Agenda 2030, el capítulo final contempla ahora el desarrollo de estas capacidades. El Estado desempeña un importante papel como convocante, organizador y promotor de las capacidades colectivas. Esto requiere un Gobierno moderno e innovador. Pero la naturaleza sumamente compleja de los desafíos que se avecinan determina que los esfuerzos nacionales por sí solos no bastarán para hacerles frente. Las alianzas mundiales pueden contribuir al desarrollo de capacidades comunes.

### Cambios en el papel del Estado para apoyar las capacidades colectivas

Las transformaciones necesarias para aplicar la Agenda 2030 exigen que el Estado se centre en el desarrollo de las capacidades no solo individuales, sino también colectivas. El papel del Estado es crucial para crear un entorno adecuado en el que puedan producirse estas transformaciones. Esa función es adaptable a los continuos cambios endógenos y exógenos, y se diferencia porque es específica al contexto.

El Estado juega un papel importante no solo en la economía, sino también en la prestación de servicios de salud, educación y protección del medioambiente, entre otros (Fine & Pollen, 2018). El Estado también proporciona marcos jurídicos y sociales, y apoya a las sociedades para que se reúnan en torno a objetivos colectivos. Se han realizado importantes debates académicos sobre los tipos de intervenciones gubernamentales en la economía y otros aspectos de la sociedad, y sobre cuán beneficiosas son esas intervenciones. La definición de *intervención estatal* sigue siendo materia de discusión, ya que depende del lugar donde se lleva a cabo. Un ejemplo es la creación de regulaciones ambientales como un mecanismo para garantizar el derecho a un medioambiente limpio. En muchos países desarrollados, vivir en un entorno limpio y saludable se considera un derecho legítimo de las y los ciudadanos y, por lo tanto, no es una intervención sujeta a debate. Sin embargo, en el contexto de un país en desarrollo, esas regulaciones se perciben como barreras comerciales que afectan el funcionamiento de un libre mercado. En otras palabras, una acción dirigida por el Estado se considerará una intervención según el país y los derechos que allí se consideren legítimos (Chang, 2002). Así, pues, para comprender el papel del Estado es necesario, antes que nada, conocer previamente lo que se considera una intervención y lo que no. Las normas culturales y sociales complementan las regulaciones formales (Chang, 2002) y guían las intervenciones dirigidas por el Estado. Junto con los antecedentes contextuales, estas normas moldean las acciones del Estado, que es precisamente lo que hace que su papel sea tan único.

Definir la diversidad de los perfiles de los Estados requiere algo más que «tipologías simplistas» (Compagnon et al., 2012). Si bien los antecedentes sociales, culturales e históricos moldean las intervenciones estatales, esta no es la única razón por la cual los

Estados actúan de manera diferente. Algunos países están mejor equipados que otros con leyes, procedimientos y normas funcionales. La existencia de esas instituciones, ya sean fuertes o débiles, significa que los factores exógenos —como las cuestiones de gobernanza global— afectan a los países de manera diferente. Al mismo tiempo, exige que el Estado adopte funciones diversificadas.

El Estado reacciona e, idealmente, se anticipa a los desafíos y dinámicas globales: desde enfrentar la cuarta revolución industrial hasta los efectos de una pandemia. La globalización está en el centro de los desafíos exógenos del Estado. Ha dado lugar a una gobernanza de múltiples niveles, en la cual las redes de actores internacionales y del sector privado han adquirido un papel decisivo. El supuesto de que los desafíos mundiales son demasiado amplios y las capacidades estatales demasiado limitadas ha dado lugar a la creación de alianzas, especialmente con el sector privado. La tendencia a la privatización y la promoción de las alianzas entre el sector público y el privado (APP) se ha traducido en una reducción del campo de maniobra del Estado. Lo que es más importante, la prominencia de otros actores ha llevado, a veces, a subestimar el potencial del Estado. La creciente tendencia a la creación de APP se ha visto reforzada por el argumento de que la única forma de incrementar la financiación de los ODS es mediante el sector privado. La pronta participación de agentes destacados es crucial para cumplir una Agenda ambiciosa; sin embargo, es cuestionable fortalecerlos a expensas de debilitar el papel del Estado.

La globalización de la economía mundial, así como la desregulación y la privatización, permitieron el surgimiento de grandes empresas transnacionales y conglomerados financieros (Martens, 2017). El aumento de la concentración del mercado ha dado mayor poder a un pequeño número de corporaciones y actores privados. Los grandes inversores institucionales que lideran las actuales APP en infraestructuras —como las pensiones, los seguros y los fondos soberanos de inversión— podrían llevar a los Gobiernos a satisfacer las necesidades de los inversores en lugar de las de la población (Boys, 2017, citado en Martens, 2020). Algunos sostienen que esta situación se ha traducido en un debilitamiento de los Estados en todo el mundo y en una pérdida de confianza de la población en el Estado. Esto se ha ejemplificado en la revisión del progreso de los ODS en América Latina (Beneke de Sanfeliú et al., 2020).

Además de depender de las alianzas con otros agentes clave para aplicar ambiciosas agendas internacionales, la función del Gobierno es asignar fondos públicos suficientes para cumplir sus compromisos, incluidos los ODS. La evidencia demuestra que, incluso en contextos en los que la asignación de recursos internos suficientes es un reto, los Gobiernos han utilizado mecanismos fiscales innovadores para canalizar los fondos necesarios con el fin de cumplir la Agenda 2030. En particular, en el África subsahariana, algunos Estados han establecido impuestos a las transferencias de dinero móvil para captar la economía informal (Kasirye et al., 2019).

A menudo se ha pasado por alto el papel del Estado en la creación de alianzas y en la promoción del entorno para que florezcan las capacidades colectivas. El Estado puede hacer bastante más que fortalecer las estructuras productivas. El Estado no solo ha abordado



los fallos del mercado, sino también los fallos de las redes y las oportunidades (Mazzucato, 2011). Tomemos, por ejemplo, la innovación, que es un resultado de esfuerzos colectivos. El Estado no solo ha estado a la vanguardia en la tarea de promover la innovación, sino que también ha asumido un activo papel emprendedor y su financiamiento ha sido decisivo para el desarrollo de la mayoría de las tecnologías de utilidad general (Mazzucato, 2011). A menudo, se supone que las tecnologías de vanguardia son el resultado de la combinación entre el carácter innovador inherente al sector privado y el apetito de riesgo. Pero la mayoría de los observadores no se percatan de que, sin la financiación inicial y las redes proporcionadas por el Estado, tal vez estos avances tecnológicos nunca se habrían materializado.

Lejos de establecer una definición general del papel del Estado, se pueden extraer algunas conclusiones. Las intervenciones del Estado deben adaptarse localmente y responder al contexto, las normas sociales y las instituciones que rigen el país. Esta es una condición previa para garantizar un entorno seguro que apoye el desarrollo de las capacidades colectivas. El papel del Estado está en constante cambio. El Estado cuenta con la capacidad de definir las macrocaracterísticas de sus instituciones y ponerlas al servicio de la creación de capacidades colectivas, así como de aprovechar el potencial de las alianzas. Asimismo, posee la facultad de establecer y modificar leyes y políticas, e influir en los valores de las personas (Chang & Rowthorn, 1995), lo que es crucial para alcanzar un conjunto de objetivos complejos, como los de la Agenda 2030.

## **Alianzas mundiales que apoyan la creación de capacidades comunes**

El ODS 17 afirma que la mejor manera de que funcionen los procesos de desarrollo conjunto es mediante redes y alianzas que incluyan a todos los actores interesados (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [DAES], 2015). El propósito de las alianzas es incrementar la apropiación del marco de los ODS, y abordar los desafíos globales mediante interacciones sinérgicas y responsabilidades compartidas. La Agenda 2030 alude a dos tipos de alianzas para la implementación de los ODS. Una es la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, considerada un vehículo para mejorar la cooperación internacional en torno a la Agenda 2030, y que pretende facilitar el compromiso mundial de implementar y movilizar todos los recursos disponibles para lograr los ODS. La otra son las alianzas de múltiples actores interesados que complementan la Alianza Mundial. Su objetivo es movilizar y compartir conocimientos, experiencia, tecnología y recursos financieros para apoyar la aplicación de los ODS. En esta sección, el término *alianzas* se utiliza para referirse a ambos tipos, ya que se apoyan mutuamente.

Cuando los Gobiernos acordaron adoptar la Agenda 2030, también decidieron aportar a la creación de un entorno internacional propicio, incluida una infraestructura de comercio mundial coherente y de apoyo mutuo, que respete y sostenga tanto los límites del planeta como los sistemas monetarios y financieros. El logro del ODS 17 (alianzas para lograr los objetivos) requiere que una amplia gama de sectores y actores trabajen juntos para comprometer y aprovechar sus recursos,





**Para estar en condiciones de elaborar e implementar políticas que propicien la creación de capacidades comunes, los países necesitan un mayor acceso al espacio de políticas públicas.**

conocimientos y capacidades con el fin de responder a los desafíos actuales y futuros del desarrollo sostenible. No hay falta de interés por las alianzas: la plataforma de Alianzas de las Naciones Unidas<sup>1</sup> ya ha registrado 1103. La cuestión en esta etapa es ver hasta qué punto son estratégicas y logran impacto.

Las alianzas entre múltiples actores interesados pueden tener un efecto transformador al abordar los desafíos sistémicos que obstaculizan las transiciones a largo plazo hacia la sostenibilidad. Esas transformaciones pueden incluir la creación de un sistema de comercio más justo o de un entorno mundial propicio para el intercambio de conocimientos y la innovación. Con este fin, las asociaciones de múltiples actores interesados deberían actuar como plataformas para generar capacidades colectivas. Las interacciones deberían ser transformadoras, eficaces, inclusivas y sujetas a rendición de cuentas. Lo que es más importante, las interacciones deberían basarse en la atención de las necesidades específicas de cada contexto, y reflejar las estrategias de desarrollo regionales, nacionales, subnacionales y locales.

Además, a medida que cambia el contexto mundial, existe una necesidad apremiante de evaluar la evolución de las funciones de los Estados y otros actores mundiales, así como los principios que rigen sus acciones como miembros de esas alianzas. Lo mismo ocurre con las fronteras geográficas. Se espera que el papel de las alianzas de múltiples actores interesados que apoyan la implementación de la Agenda 2030 desdibuje las fronteras geográficas al convocar a los interesados mundiales y locales, así como a los estatales y no estatales. Con este telón de fondo, las alianzas deberían poseer las dos características siguientes:

## **Las alianzas deben ser más horizontales y apoyar las transformaciones estructurales**

Las alianzas deben reconocer el interés de una serie de actores y estar dispuestas a transformar las estructuras subyacentes de desigualdad. Las alianzas deben asumir un enfoque de múltiples actores interesados, y estar compuestas por una variedad de socios que incluyan Gobiernos, grupos regionales, autoridades locales, actores no gubernamentales, instituciones internacionales y sector privado. Al convocar a una diversa gama de actores —que de otro modo no estarían trabajando juntos—, las alianzas mundiales pueden contribuir a encontrar mejores soluciones, adecuadas al contexto, para problemas mundiales como el cambio climático y las condiciones comerciales desiguales.

Las alianzas horizontales y equitativas también requieren pensar en el lugar que se le confiere al poder y en los efectos que este tiene en la facultad de los países de generar capacidades comunes. Los principios de apropiación y responsabilidad mutua ya están consagrados en la Declaración de París y en los documentos posteriores que guían hacia una cooperación eficaz para el desarrollo. Estos principios buscan fortalecer la posición de los Gobiernos que tienden a ubicarse en el extremo receptor de la ayuda, y facilitar que expresen su opinión sobre los programas.

<sup>1</sup>Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/goal17/>

Las alianzas son fundamentales para eliminar las barreras que comprometen el acceso de los países a los recursos e instrumentos, o que pueden impedirles participar en igualdad de condiciones en el sistema comercial. Las alianzas entre múltiples actores interesados pueden introducir y apoyar el uso de la tecnología con el fin de fomentar la innovación, contribuir a la adopción de nuevas políticas para mejorar las condiciones industriales y urbanas para el desarrollo, y proporcionar infraestructura pública mediante la creación de acceso a datos, tecnología y oportunidades de financiamiento.

Las disparidades en cuanto al poder y los niveles de desarrollo son inevitables; sin embargo, las alianzas deben servir de puente para que los actores aborden sus necesidades e intereses desde un espacio de principios y acuerdos compartidos. En la práctica, persisten tanto la asimetría de poder como las diferencias de capacidad entre los países, y el espacio de políticas se reduce cada vez más.

## **Las alianzas deberían proporcionar a los Estados un espacio de política pública suficiente para desarrollar capacidades comunes**

Para estar en condiciones de elaborar e implementar políticas que propicien la creación de capacidades comunes, los países necesitan un mayor acceso al espacio de políticas públicas. El concepto *espacio de políticas* se centra en la tensión entre la integración internacional y la autonomía de que disponen los Estados para ejecutar políticas que apoyen eficazmente su desarrollo económico (Mayer, 2009). Para abordar adecuadamente la cuestión del espacio de políticas, es necesario reexaminar críticamente los principios y las contradicciones que dominan las negociaciones internacionales, sobre todo en relación con los tratamientos diferenciales, la reciprocidad no plena, la flexibilidad y la autonomía nacional.

El Objetivo 17 de la Agenda 2030 incorpora el concepto de *espacio de políticas*. Más concretamente, la Meta 17.15 establece que el espacio de políticas debe «respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible» (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2018). Los proveedores de cooperación para el desarrollo miden la realización de esta meta según el alcance de los marcos de resultados y los instrumentos de planificación de cada país. Sin embargo, las perspectivas de ensanchar el espacio de políticas no son alentadoras. Los datos del marco de seguimiento del Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC) muestran una reducción en el uso de los marcos de resultados de cada país del 64% en el 2016 al 62% en el 2018 (OCDE & PNUD, 2019). También es importante considerar que la conceptualización del espacio de políticas desde el punto de vista de la cooperación para el desarrollo, como se afirma en los ODS, puede ser una perspectiva limitante. Si bien una práctica de cooperación para el desarrollo que responda mejor a las especificidades de los países es fundamental para garantizar procesos más transparentes y orientados hacia el desarrollo, no es suficiente como perspectiva para lograr lo que se supone que debe lograr un espacio de políticas.

Cuando se piensa en las capacidades productivas, por ejemplo, el espacio de políticas desempeña un papel crucial. Las normas mundiales son uno de los factores que limitan más gravemente la capacidad de los países para generar crecimiento y asegurar el desarrollo sostenible a largo plazo (Andreoni et al., 2019). Existen investigaciones significativas sobre la forma en que los acuerdos comerciales restringen el espacio de políticas de los Estados y cómo esto ha permitido que el poder se concentre en un puñado de actores globales que ejercen presión sobre los Gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales para que hagan cumplir normas mundiales que no les favorecen (Chang, 2005; Chang, 2003; Chang, 1994; Hamwey, 2005; Overseas Development Institute & PNUD, 2007).

Es particularmente preocupante que las actuales alianzas apoyen, e incluso alienten, acuerdos que socavan con claridad los espacios de políticas. Los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) —los tratados bilaterales de inversión (TBI), los tratados de libre comercio (TLC), las zonas preferenciales de comercio (ZPC) y los acuerdos regionales, como la Alianza Transpacífica— introducen restricciones a la autonomía de las políticas en el Sur Global, y se utilizan cada vez más para inducir a los países en desarrollo a hacer concesiones que no están necesariamente relacionadas con el comercio (Andreoni et al., 2019).

La generación de capacidades tecnológicas, que también está relacionada con la generación de capacidades productivas, ilustra la importancia del espacio de políticas. Esas conexiones dependen en gran medida de la facultad de los países para utilizar y adaptar las tecnologías existentes con el fin de fomentar la innovación. La reducción del espacio de políticas repercute en los derechos de propiedad intelectual vinculados al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), y puede socavar la facultad de los países de utilizar la tecnología existente y adaptarla para resolver problemas apremiantes, como la generación de energía y el cambio climático. En el actual contexto mundial, los derechos de propiedad intelectual y los derechos de autor, junto con los estándares internacionales, actúan como controles y límites a la innovación en los países en desarrollo (Andreoni et al., 2019).

Un escenario propicio para el Sur Global permite a los países en desarrollo poner a prueba diferentes arreglos institucionales y deja margen para que ellos formulen sus propias soluciones a los problemas de desarrollo a los que se enfrentan. La ampliación del espacio de políticas para las naciones en desarrollo generaría una mayor autonomía en materia de políticas, lo cual les permitiría a estas poner en práctica innovaciones institucionales para incrementar sus capacidades comunes. Las alianzas en el marco de los ODS deberían comprometerse a desafiar y transformar las normas y prácticas mundiales que dañan y reducen el espacio de políticas de los países en desarrollo.

## Conclusión

Dado que comenzamos la década más crítica para la implementación de los ODS, es imperativo transformar el marco de la Agenda 2030 de una lista de metas y objetivos desconectados en un plan de acción

más holístico. La naturaleza de los desafíos que se avecinan exige una transformación de nivel estructural y requiere replantear las «viejas» cuestiones en torno a los sistemas que están obstaculizando el progreso en los ámbitos mundial y regional. Ha llegado el momento de volver a poner sobre la mesa preguntas —y respuestas— sobre lo que realmente se necesita para que los países del Sur Global alcancen los ODS y, al mismo tiempo, cumplan con sus propias prioridades de desarrollo.

Este capítulo se ha centrado en las capacidades colectivas como un enfoque para hacer frente a los desafíos identificados en el presente informe. A diferencia de las capacidades individuales, las capacidades colectivas no pueden lograrse en aislamiento. Requieren coordinación y cooperación en diferentes niveles. Las capacidades colectivas se centran en las comunidades y estructuras que permiten que los esfuerzos individuales se vuelvan transformadores.

Hemos centrado nuestra atención en tres capacidades colectivas interconectadas: las productivas, las tecnológicas y digitales y, por último, las urbanas. Los recientes progresos han demostrado que ya no basta con desarrollar las capacidades individuales si estas no se combinan con estructuras de apoyo. Por ejemplo, el desarrollo de una capacidad individual como la educación debe estar respaldado por un mercado laboral dinámico o un entorno propicio para la transferencia de conocimientos y la tecnología. Las persistentes lagunas en el logro de esas capacidades en el Sur Global dificultan la posibilidad de que muchos países alcancen los ODS.

El hecho de centrarse en las capacidades colectivas determina que la atención regrese hacia garantizar que los Estados y otras partes interesadas apoyen las transformaciones necesarias para cumplir con la Agenda 2030. Una forma de hacerlo es mediante alianzas. El Estado desempeña un papel crucial no solo en la creación de alianzas, sino también en la promoción del entorno adecuado para que prosperen las capacidades colectivas. La ampliación del espacio de políticas —y, por consiguiente, de una mayor autonomía normativa— permitiría a los países en desarrollo ejercer innovaciones institucionales para avanzar en las capacidades comunes. Las nuevas alianzas y colaboraciones que se concreten durante la próxima década no deben impedir que los Estados promuevan las capacidades colectivas. Por el contrario, las alianzas deben proporcionar a los países un espacio de políticas suficiente mediante acuerdos más equitativos y una visión de crecimiento sostenible para todos los países.

## Referencias

- Alcázar, L., Bullard, M. & Balarin, M. (2020). *Poor education and precarious jobs in Peru: Understanding who is left behind and why* (Occasional Paper N.º 64). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/poor-education-and-precarious-jobs-in-peru-understanding-who-is-left-behind-and-why/>
- Amsden, A. (2012). Grass-Roots War on Poverty. *World Social Economic Review* 1,114-131. Recuperado de <http://wer.worldeconomicassociation.org/papers/grass-roots-war-on-poverty/>

- Andreoni, A. & Chang, H. J. (2016). Bringing Production and Employment Back into Development: Alice Amsden's Legacy for a New Developmentalist Agenda. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 10(1), 1, 173-187. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/cjres/rsw029>
- Andreoni, A., Chang, H. J., & Estévez, I. (2019). New global rules, policy space and quality growth for Africa. En J. Stiglitz, R. Kanbur, & A. Noman. *The quality of growth in Africa* (pp. 111-145). Nueva York: Columbia University Press.
- Belli, L. (2019). *BRICS countries to build digital sovereignty*. Open Democracy. Recuperado de <https://www.opendemocracy.net/en/hri-2/brics-countries-build-digital-sovereignty/>
- Beneke de Sanfeliú, M., Milan, S., Rodríguez, A. & De Trigueros, M. (2019). *The implementation process of the SDGs: Latin America regional survey*. Occasional Paper Series N.º 68. Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/the-implementation-process-of-the-sdgs-latin-america-regional-survey/>
- Borrell C., Gotsens, M. & Novoa, A. M. (2019). Establishing Social Equity in Cities: A Health Perspective. En Nieuwenhuijsen M., Khreis H. (eds). *Integrating Human Health into Urban and Transport Planning*. Springer International Publishing. Recuperado de <https://www.springer.com/gp/book/9783319749822>
- Chang, H. J. (2005). *Policy Space in Historical Perspective-with special reference to Trade and Industrial Policies*. Medford, Massachusetts: Tufts University.
- Chang, H. J. (2003). The Future for Trade. *Challenge*, 46(6), 6-15.
- Chang, H. J. (2002). Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo liberal theory of the market and the state. *Cambridge Journal of Economics*, 26(5), 539-559.
- Chang, H. J. (1994). *The political economy of industrial policy*. Londres: Macmillan Press.
- Chang, H. J., & Rowthorn, R. (Eds.) (1995). *The role of the state in economic change*. Oxford: Clarendon Press.
- Compagnon, D., Chan, M. & Mert, A. (2012). The Changing Role of the State. En F. Biermann & P. Pattberg (Eds.). *Global Environmental Governance Reconsidered* (pp. 237-263). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [DAES] (2018). *2018 Revision of World Urbanization Prospects*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/publications/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas [DAES] (2015). *Responsive and Accountable Public Governance: 2015 World Public Sector Report*. Recuperado de <https://>

publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/  
World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf

Evans, P. (2014). The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories. En E. M. Kim, & P. H. Kim (Eds.), *The South Korean Development Experience* (pp. 83-110). Londres: Palgrave Macmillan.

Fernando, K., Arambepola, C., Niles, N., & Ranawana, A. (2020). *The opportunities and risks for achieving sustainable labour in a global value chain: A case study from Sri Lanka's apparel sector*. Occasional Paper N.º 65. Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/the-opportunities-and-risks-for-achieving-sustainable-labour-in-a-global-value-chain-a-case-study-from-sri-lankas-apparel-sector/>

Fine, B. & Pollen, G. (2018). The Developmental State Paradigm in the age of financialization. En Honor Fagan & Ronaldo Munck (Eds.). *Handbook in Development and Social Change* (pp. 211-227). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Graham, M., Hjorth, I. & Lehdonvirta, V. (2019). Digital Labor and Development: Impacts of Global Digital Labor Platforms and the Gig Economy on Worker Livelihoods. En Mark Graham (Ed.). *Digital Economies at Global Margins* (pp. 269-294). Cambridge, MA: MIT Press.

Hamwey, R. (2005). *Expanding national policy space for development: Why the multilateral trading system must change*. Working Paper N.º 25. Munich: South Centre. Recuperado de <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/dev/papers/0511/0511005.pdf>

Hausman, R., Hidalgo, C., Bustos, S., Coscia, M., Chang, S., Jiménez, J., Simoes, A. & Yildirim, M. (2006). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to prosperity*. Cambridge: Center for International Development at Harvard University. Recuperado de [https://oec.world/static/pdf/atlas/AtlasOfEconomicComplexity\\_Part\\_1.pdf](https://oec.world/static/pdf/atlas/AtlasOfEconomicComplexity_Part_1.pdf)

James, J. (2019). Confronting the scarcity of digital skills among the poor in developing countries. *Development Policy Review*, 36(6). Recuperado de <https://doi.org/10.1111/dpr.12479>

Kasirye, I., Ntale, A. & Venugopal, G. (2020). *Implementation progress of the SDGs: Sub-Saharan Africa regional survey*. Occasional Paper Series N.º 66. Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/implementation-progress-of-the-sdgs-sub-saharan-africa-regional-survey-2/>

Lall, S. (1982). *Developing Countries as Exporters of Technology: A First Look at the Indian Experience*. Londres: Macmillan.

Malik, F., Nicholson, B. & Heeks, R. (2018). *Understanding the development implications of online outsourcing: A study of digital labour platforms in Pakistan*. Working Paper N.º 73. Manchester: Center for Development Informatics, Global Development Institute, SEED. Recuperado de [http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/di/di\\_wp73.pdf](http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/di/di_wp73.pdf)



- Martens J. (2020). The Role of Public and Private Actors and Means in Implementing the SDGs: Reclaiming the Public Policy Space for Sustainable Development and Human Rights. En Kaltenborn M., Krajewski M. & Kuhn H. (Eds.). *Sustainable Development Goals and Human Rights. Interdisciplinary Studies in Human Rights*. Springer, Cham. Recuperado de [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-30469-0\\_12](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-30469-0_12)
- Martens, J. (2017). Overview 1: *Reclaiming the public (policy) space for SDGs*. Spotlight on Sustainable Development. Recuperado de [https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/download/Spotlight2017\\_1\\_1\\_Martens.pdf](https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/download/Spotlight2017_1_1_Martens.pdf)
- Mayer, J. (2009). Policy Space: What, for What, and Where? *Development Policy Review*, 27(4), 373-395.
- Mazzucato, M. (2011). The entrepreneurial state. *Soundings*, 49(49), 131-142.
- Nair, M., Shah, K. & Sivaraman, A. (2020). *Will women be a part of India's future workforce? The quest for inclusive and sustainable growth in India* (Occasional Paper N.º 61). Southern Voice. Recuperado de <http://southernvoice.org/will-women-be-a-part-of-indias-future-workforce-a-quest-for-inclusive-and-sustainable-growth-in-india/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2019). *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*. París: OECD Publishing. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/26f2638f-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2018). *SDG Indicators, Metadata Repository, Goal 17: Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development*. Recuperado de <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-17-15-01.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2017). *New Urban Agenda, Habitat III*. Quito. Recuperado de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>
- Overseas Development Institute [ODI] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2007). *Policy space: Are WTO rules preventing development?* Londres: Overseas Development Institute.
- Oxford Poverty, Human Development Initiative & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2010). *Human Development Report 2010, The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. UNDP. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2010>
- Pelenc, J., Bazile, D., & Ceruti, C. (2015). Collective capability and collective agency for sustainability: A case study. *Ecological Economics* 118, 226-239.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2019). *Human Development Report 2019, Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century* (Technical notes). Nueva York: PNUD. Recuperado de [http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019\\_technical\\_notes.pdf](http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019_technical_notes.pdf)

Sen, A. (2000). *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf, Inc.

Van Deursen, A. J. A. M. & Mossberger, K. (2018). Any Thing for Anyone? A New Digital Divide in Internet-of-Things Skills. *Policy & Internet*, 10, 122-140. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/poi3.171>

# Apéndice





# Apéndice 1. Estudios de caso de la iniciativa SVSS por países: planteamientos sobre sinergias y concesiones<sup>1</sup>

En esta sección se presentan sucintamente los estudios de casos de los seis países analizados para la iniciativa SVSS. Para cada estudio de caso, la sección incluye un breve examen del contexto socioeconómico nacional pertinente para la aplicación de los ODS y el desarrollo de la metodología utilizada para evaluar las sinergias y concesiones, como se menciona en la tabla 5.1.

## Perú

### Contexto nacional

Durante la última década, el Perú ha sido una de las economías de más rápido crecimiento de América Latina, con una tasa media anual de crecimiento del 6% en un contexto de baja inflación (Banco Mundial, 2019b). La economía peruana ha vivido dos fases distintas desde el cambio de siglo. En el año 2000, la democracia peruana se consolidó, se implementaron políticas de modernización del Estado, la economía se expandió y la pobreza disminuyó (Alcázar et al., 2020). Sin embargo, en los últimos cinco años, el crecimiento económico se desaceleró al bajar el consumo y los precios de las materias primas, la inversión privada y los ingresos fiscales (Banco Mundial, 2019b). Por lo tanto, aunque el Perú alcanzó muchas metas de los ODM, persiste la preocupación por el desarrollo equitativo, con tasas de pobreza más elevadas que antes en los pueblos indígenas y desigualdades regionales (Alcázar et al., 2020).

Actualmente, la agenda de desarrollo peruana no está articulada con el vocabulario, las metas y los objetivos de la Agenda 2030. Esto pone de manifiesto un desajuste entre las prioridades de la política nacional en materia de desarrollo sostenible, el discurso político y oficial sobre la Agenda 2030 y la necesidad de armonizar la legislación nacional con los ODS (Alcázar et al., 2020).

### Metodología de las sinergias y concesiones

Los investigadores utilizaron un enfoque mixto para analizar las sinergias y concesiones en el Perú entre los ODS 4, 8 y otros (ODS 1 y 5). En el aspecto cuantitativo, el estudio de caso empleó la regresión logística para identificar las sinergias y concesiones a nivel individual. Esto permitió a los autores hacer inferencias sobre cómo el hecho de quedarse atrás en la educación afectaba las trayectorias individuales, en particular en el mundo del trabajo (Alcázar et al., 2020). Las fuentes de datos incluyeron la encuesta Young Lives, que permitió la observación longitudinal de las transiciones entre la escuela y el trabajo de los mismos niños durante 15 años (Alcázar et al., 2020). Debido a consideraciones relativas al tamaño de la muestra, los autores no ejecutaron el modelo para grupos específicos, como los pueblos indígenas (Alcázar et al., 2020). En el estudio de caso se utilizaron

<sup>1</sup> Las referencias son las mismas que las del capítulo 5 (página 142).

dos fuentes de datos adicionales —la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y la Evaluación Censal de Estudiantes— para elaborar perfiles de LNOB representativos a nivel nacional a fin de analizar las sinergias y concesiones.

En el aspecto cualitativo, Alcázar et al. (2020) realizaron entrevistas a profundidad mediante una guía semiestructurada con 39 jóvenes que se encontraban en situación de *nini* o que trabajaban en condiciones precarias, tanto en contextos urbanos como rurales.

## Bolivia

### Contexto nacional

Entre el 2004 y el 2014, la economía boliviana creció a una tasa media anual del 4,9%, debido principalmente a la combinación de los altos precios de las materias primas, la expansión de las exportaciones de gas natural y una política macroeconómica exitosa. Esto contribuyó a una reducción significativa de la pobreza de ingresos, de 59% a 39% (Banco Mundial, 2019c). Sin embargo, desde el 2014, tanto el crecimiento del PIB como la reducción de la pobreza y la desigualdad se han desacelerado.

La política de desarrollo de Bolivia se ha centrado principalmente en los objetivos establecidos en la Agenda Patriótica 2025 y en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (Andersen et al., 2020). La Agenda Patriótica contiene objetivos de desarrollo en 13 categorías que presentan similitudes con la Agenda 2030.

En cuanto al ODS 4, Bolivia hizo importantes mejoras en el siglo XX. Las cohortes más jóvenes hoy en día alcanzan un promedio de 10 años de educación (Andersen et al., 2020). Sin embargo, las diferencias de acceso siguen existiendo: mientras que el 87% de los niños completan la educación primaria, solo el 35% llega a la escuela secundaria. En las zonas rurales, alrededor del 60% de los estudiantes abandonan la escuela alrededor del tercer grado. También hay problemas relacionados con la calidad de la educación, especialmente en las escuelas estatales (Andersen et al., 2020).

### Metodología de las sinergias y concesiones

En el estudio de caso de Bolivia se utilizó un enfoque cuantitativo para analizar las sinergias y concesiones entre el ODS 4 y otros objetivos. En el estudio se realizaron simulaciones contrafácticas de las funciones de densidad conjunta para analizar cómo habrían evolucionado ciertas metas específicas de desarrollo si la distribución y la naturaleza de la educación se hubieran mantenido constantes a lo largo del tiempo. Esta metodología compara las trayectorias individuales observadas con escenarios contrafácticos simulados en los que la educación se mantiene constante (Andersen et al., 2020). El análisis se realizó a nivel individual. Las fuentes de datos son encuestas transversales de hogares disponibles para Bolivia entre 1999 y el 2014.

# India

## Contexto nacional

La India, una de las economías de más rápido crecimiento a nivel mundial y la tercera en términos de paridad de compra, ha dado pasos importantes hacia el logro de un desarrollo sostenible e inclusivo. En los últimos 20 años, la pobreza extrema ha disminuido del 46% al 13%, el crecimiento económico ha sido estable y los enfoques en materia de políticas se han orientado a promover los objetivos de desarrollo (Banco Mundial, 2019d).

Sin embargo, hay desafíos pendientes para lograr los ODS. Prevalecen la malnutrición, los resultados educativos deficientes, la creciente desigualdad, la elevada pobreza y el desempleo (Nair et al., 2020). El mundo laboral muestra un gran desajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra y los altos niveles de informalidad (Nair et al., 2020). La India también tiene una de las tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo (FLFP, por sus siglas en inglés) más bajas del mundo: en 2004-2005, la FLFP de las mujeres mayores de 15 años era del 42,7%, mientras que en 2015-2016 se redujo al 27,4% (Nair et al., 2020).

## Metodología de las sinergias y concesiones

Los investigadores, Nair y otros, emplearon una metodología mixta para analizar las sinergias y concesiones entre los ODS 4, 5 y 8. Más precisamente, la investigación identifica cuáles son los posibles obstáculos y cuáles los facilitadores de la participación laboral y el empleo de la mujer a nivel individual. El análisis se centra en tres distritos seleccionados por sus diversos niveles de FLFP y su diversidad geográfica (Nair et al., 2020).

Desde el punto de vista de la oferta, el estudio consideró el deseo de trabajar de las mujeres y su empleabilidad (Nair et al., 2020). Los investigadores llevaron a cabo una encuesta a nivel de hogares, preguntando sobre la capacidad de agencia individual y las normas y estructuras sociales (Nair et al., 2020). En el cuestionario también se consideraron variables demográficas, socioeconómicas, culturales y de género. El tamaño de la muestra fue de 800 personas por distrito —la mitad en zonas urbanas y la otra mitad en zonas rurales— y se complementó con los datos del censo del 2011. Desde el punto de vista de la demanda, en el estudio se analizaron los datos administrativos y las directrices sobre el Programa de Desarrollo de Aptitudes del Primer Ministro (PMKVY, por sus siglas en inglés), iniciativa nacional encaminada a impartir capacitación técnica pertinente para la industria (Nair et al., 2020). A continuación, el estudio clasificó los factores determinantes de la inclusión laboral de la mujer en cuatro grupos: acceso a los recursos, nivel de conciencia y actitudes, normas y prácticas informales, y normas y prácticas formales.

En el estudio de casos se empleó una técnica de análisis de factores para determinar los que mejor describen la situación de la mujer en el mercado laboral.

## Sri Lanka

### Contexto nacional

Sri Lanka es un país de ingresos medios bajos con un PIB per cápita de 4073 dólares USA (2017). Tras 30 años de guerra civil, la economía de Sri Lanka creció a un promedio del 5,8% del 2010 al 2017, lo que refleja un dividendo de la paz y un impulso político hacia la reconstrucción y el crecimiento (Banco Mundial, 2019e). Sin embargo, en los últimos años, el crecimiento económico se ha desacelerado y el país ha experimentado episodios de agitación política que limitan su capacidad de avanzar en la Agenda 2030 (Fernando et al., 2020).

El Gobierno de Sri Lanka ha seguido esforzándose por promulgar un marco institucional que facilite la adaptación de los ODS al contexto nacional. Esos esfuerzos incluyen la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible, el Comité de Supervisión Parlamentaria para el Desarrollo Sostenible y la Ley de Desarrollo Sostenible 19/2017. Sin embargo, estas medidas fueron bastante infructuosas. Las instituciones e instrumentos relacionados con los ODS interactúan de manera deficiente con la principal estrategia de desarrollo a largo plazo llamada «Visión 2025: un país enriquecido», que se centra en el crecimiento económico e ignora otras dimensiones pertinentes del desarrollo (Fernando et al., 2020). También hay deficiencias en la disponibilidad de datos para que pueda hacerse un seguimiento. Por último, la violencia política ha sido un gran obstáculo para lograr los ODS para el 2030 (Fernando et al., 2020).

### Metodología de las sinergias y concesiones

El enfoque de Fernando et al. para las sinergias y concesiones consiste en una estrategia de dos niveles. En primer lugar, mapear las iniciativas destinadas a desarrollar la industria textil y su mano de obra. En segundo lugar, analizar la interacción de cada política con las metas en cuatro ámbitos: social, ambiental, económico e institucional (Fernando et al., 2020). Para evaluar la intensidad de la relación, utilizaron el modelo de interacciones desarrollado por Nillson et al. (2016). Después, el estudio de caso calificó la interacción entre las políticas laborales mapeadas y las metas individuales de los ODS relacionadas con el trabajo decente.

## Ghana

### Contexto nacional

Ghana es un país de ingresos medios bajos con un PIB per cápita de 1507 dólares USA (Crentsil et al., 2020). El crecimiento económico ha sido constante y su PIB aumentó un 6,3% en el 2018, en un contexto de inflación de un solo dígito (Banco Mundial, 2019f). Su economía ha sido objeto de recientes esfuerzos de diversificación, pero sigue dependiendo en gran medida de la agricultura y las industrias extractivas. El país se enfrenta a importantes desafíos sociales, económicos y ambientales (Crentsil et al., 2020). En lo que respecta al ODS 7, el 76% de los hogares utilizan combustibles y tecnologías contaminantes como principales



instrumentos de cocina, cifra que aumenta hasta el 90% en las zonas rurales (Crentsil et al., 2020). Esto repercute en la calidad del aire y tiene graves consecuencias para la salud. Si bien el acceso a la electricidad como fuente de iluminación ha aumentado en promedio, la brecha entre las zonas rurales y urbanas se mantiene galopante, y existen importantes lagunas en lo que respecta al acceso y el uso de suministros de energía limpia (Crentsil et al., 2020).

## Metodología de las sinergias y concesiones

En el estudio de caso de Ghana se examinan las sinergias y concesiones entre cinco ODS con la Calculadora de Beneficios Integrados (CBI) del Modelo de Planificación de Alternativas Energéticas a Largo Plazo (LEAP, por sus siglas en inglés). El *software* LEAP es un instrumento para el análisis de la política energética y la evaluación de la mitigación del cambio climático (Heaps, 2016). Puede comparar escenarios de sistemas energéticos en términos de requerimientos energéticos e impactos sociales y ambientales (Weitz, Carlsen, Skånberg, Dzebo & Viaud, 2019). La extensión del CIB, a su vez, permite analizar las implicaciones de los escenarios de emisión de gases de efecto invernadero en la contaminación atmosférica, la salud, el ecosistema y el clima (Heaps, 2016). Es útil para estudiar los efectos integrados de las políticas (Crentsil et al., 2020).

Obrumah Crentsil et al. analizan las sinergias y concesiones recíprocas entre las políticas alineadas con los diferentes ODS en dos escenarios distintos construidos mediante el uso del LEAP: cuál es la situación actual sin nuevas políticas y cuán exitosas son las políticas. El primero estima el efecto en el sector de la energía doméstica en el 2030 si las políticas existentes y anunciadas se aplicaran según lo previsto. El segundo escenario modela la ampliación de las políticas existentes para abarcar todos los hogares de Ghana para el 2030 (Crentsil et al., 2020). Las principales fuentes de datos son el Servicio Estadístico de Ghana (GSS por sus siglas en inglés), otros organismos gubernamentales nacionales y la ONU. En el estudio de caso se consideraron las percepciones a nivel de país, subnacionales e individuales.<sup>2</sup>

Como el modelo LEAP IBC no permite medir los impactos en ciertas metas sociales, los autores complementaron la investigación con un componente cualitativo que profundizó en las actitudes y prácticas sobre el uso de combustibles limpios para la cocina y la iluminación a nivel doméstico (Obrumah Crentsil et al., 2020). Se realizaron cuatro grupos de discusión en todo el país, uno en cada una de las principales áreas ecológicas.

## Nigeria

### Contexto nacional

Nigeria es la mayor economía de África en términos de PIB. Depende en gran medida de los servicios y del sector de la explotación petrolera, que en conjunto representan casi el 70% de su PIB (Adeniran et al., 2020). Nigeria es una federación con un sistema de gobierno de tres niveles: federal, estatal y local. Las unidades subnacionales son responsables de muchas esferas políticas, como la educación.

<sup>2</sup> No obstante, la interrelación seleccionada para el análisis en este capítulo (ODS 3, 5 y 7) se centra principalmente en el nivel individual de análisis.

Tras un colapso económico entre el 2014 y el 2016, Nigeria puso en marcha el Plan de Recuperación Económica y Crecimiento 2017-2020, una estrategia integral destinada a mejorar los indicadores económicos y promover el desarrollo humano (Adeniran et al., 2020). Si bien la Agenda 2030 y el Plan de Recuperación Económica comparten objetivos comunes, su alineamiento no es perfecto, especialmente en lo que respecta a las cuestiones ambientales (Adeniran et al., 2020). Además, los ODS no se han incorporado todavía a los instrumentos de planificación (Adeniran et al., 2020).

El Gobierno también creó instituciones para apoyar y avanzar en la aplicación de los ODS. Sin embargo, el enfoque federal de estas entidades sigue siendo un desafío y las lagunas de financiación para aplicar la Agenda 2030 siguen siendo considerables (Adeniran et al., 2020).

En lo que respecta a la disponibilidad de datos, se ha avanzado mediante el fortalecimiento de la Oficina Nacional de Estadística. Sin embargo, la falta de datos adecuadamente desagregados sigue siendo un importante problema para fundamentar las decisiones en materia de políticas y la rendición de cuentas (Adeniran et al., 2020).

## Metodología de las sinergias y concesiones

Para identificar las interacciones entre los ODS analizados, el estudio de caso de Adeniran et al. utilizó el enfoque de puntuación desarrollado por Nilsson et al. (2016) y el Consejo Internacional para la Ciencia (2017). Este sistema permite reconocer la direccionalidad de los vínculos entre los ODS y su intensidad.

El enfoque consiste en la categorización de las interacciones entre los ODS agrupados como positivos («habilitantes», «que refuerzan» o «indivisibles»), concesiones («que limitan», «que contrarrestan» o «que anulan») o neutrales. El estudio de caso de Adeniran et al. analiza las interacciones entre los ODS 4 y 1, 3, 5, 8 y 13. Las puntuaciones asignadas a cada interacción son el resultado de una revisión de los documentos. La inclusión de los artículos siguió cuatro criterios: a) pertinencia, b) solidez de la metodología empleada, c) antigüedad y experiencia de los autores principales, y d) exactitud y coherencia de las pruebas.

## Biografías del equipo de estudio

**Charles Ackah** es director del Centre for Social Policy Studies (CSPS) e investigador superior del Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER), ambos de la Universidad de Ghana.

**Adedeji Adeniran** trabaja como miembro investigador superior en el Centre for the Study of the Economies of Africa (CSEA). Una amplia parte de su investigación abarca la economía de la educación, la financiación del desarrollo, la econometría de encuestas y la salud.

**Vaqar Ahmed** es director ejecutivo conjunto del Sustainable Development Policy Institute (SDPI). Cuenta con un doctorado en Economía por la Universidad Nacional de Irlanda y es autor del libro *Pakistan's Agenda for Economic Reforms*.

**Lorena Alcázar** es investigadora principal en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Fue profesora de la Universidad del Pacífico, economista del Banco Mundial, investigadora visitante de la Institución Brookings y asesora del Ministerio de Economía del Perú.

**Lykke E. Andersen** posee un doctorado en Economía por la Universidad de Aarhus, Dinamarca. Ha estado investigando el tema del desarrollo en América Latina durante más de 20 años y actualmente trabaja como directora ejecutiva de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible en Bolivia.

**Chandima Arambepola** es profesional de investigación superior en el Centre for Poverty Analysis (CEPA) y dirige la investigación sobre migración laboral centrada en las trayectorias de la migración interna y externa. Su investigación hasta ahora se ha enfocado en los trabajadores migrantes, tanto hombres como mujeres, y los efectos de las políticas gubernamentales en su situación.

**Derek Asuman** es asistente de investigación en la División de Economía del Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER) de la Universidad de Ghana.

**María Balarin** es investigadora principal en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Su trabajo se centra en el análisis y la evaluación cualitativa de las políticas educativas y sociales, con especial atención en los procesos de implementación de políticas.

**Debapriya Bhattacharya** es macroeconomista y analista de políticas públicas; actualmente es un distinguido miembro del Centre for Policy Dialogue (CPD) y presidente de Southern Voice. También es miembro del Comité de Políticas de Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

**Margarita Beneke de Sanfeliú** es la directora del Centro de Investigación y Estadísticas de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), con más de 25 años de experiencia en la coordinación de equipos de investigación interdisciplinarios y en la investigación cuantitativa y cualitativa.

**Alejandro Biondi** es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires. Fue asistente de docencia

e investigación en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la UTDT, así como analista y pasante del Proyecto de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

**Micaela Bullard** es investigadora *junior* en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Anteriormente, se ha desempeñado como consultora en el Banco Mundial y en la Corporación Financiera Internacional.

**Florencia Caro Sachetti** es la coordinadora del Proyecto de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Tiene una maestría en Estudios del Desarrollo por la London School of Economics and Political Science, y una licenciatura en Economía por la Universidad Torcuato di Tella, Argentina.

**Estefanía Charvet** es oficial de programas en Southern Voice para la iniciativa Estado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estefanía tiene una maestría en Estudios del Desarrollo por el Instituto de Altos Estudios de Ginebra y una licenciatura en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

**Aba Crentsil** es investigadora en el Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER) de la Universidad de Ghana. Aba tiene más de 8 años de experiencia en la realización de investigaciones tanto cuantitativas como cualitativas.

**Gala Díaz Langou** es la directora del Proyecto de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y consultora internacional en política social. Tiene una maestría en Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo por la Universidad de Georgetown.

**Amara Ekeruche** es investigadora asociada del Centre for the Study of the Economies of Africa (CSEA). Tiene una maestría en Política Económica por el University College London (UCL), Reino Unido, y una Licenciatura en Economía por la Universidad de Ciencia y Tecnología Kwame Nkrumah, Ghana.

**Ama Fenny** es investigadora del Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER) de la Universidad de Ghana. Ha investigado y publicado en las áreas de desarrollo en economía de la salud, prestación de servicios de salud, protección social y análisis basado en el género.

**Karin Fernando** tiene una maestría en Desarrollo Internacional Sostenible por la Universidad de Brandeis. Es responsable de la gestión del programa de investigación y políticas sobre el tema de medioambiente e infraestructura en el Centre for Poverty Analysis (CEPA).

**José Florito** tiene una maestría en Economía Aplicada por la Universidad Torcuato Di Tella y una licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad de San Andrés. Se ha desempeñado como asistente de investigación para la CEPAL y UNICEF Argentina.

**Ibrahima Hathie** es el director de investigación de la Initiative Prospective Agricole et Rural (IPAR). Tiene un doctorado y una maestría en Economía Agrícola y de Recursos por la Universidad de Connecticut, Estados Unidos.

**Werner Hernani-Limarino** tiene una maestría y un doctorado en Economía por la Universidad de Pennsylvania. Es cofundador e investigador asociado de la Fundación ARU en La Paz, Bolivia.

**Joseph Ishaku** es investigador asociado del Centre for the Study of the Economies of Africa (CSEA). Tiene una maestría en Economía por el University College London (UCL), Reino Unido, y una licenciatura en Economía por la American University Nigeria (AUN), Yola.

**Sayeeda Jahan** es investigadora asociada del Centre for Policy Dialogue (CPD) en Dhaka. Tiene una maestría en Economía por la Universidad de Calgary, Canadá.

**Ibrahim Kasirye** es el director de investigación del Economic Policy Research Centre (EPRC). Ha investigado y publicado en las áreas de género, salud, educación, seguridad alimentaria y aspectos socioeconómicos del VIH/sida.

**Shehryar Khan Toru** es investigador en el Sustainable Development Policy Institute (SDPI). Tiene un doctorado por la Universidad de Bath, Reino Unido.

**Towfiqul Islam Khan** es economista y actualmente investigador principal del Centre for Policy Dialogue (CPD), Bangladesh. Ha realizado investigaciones y publicado en muchas áreas, entre ellas los ODS, la financiación para el desarrollo, la revolución de los datos y la política fiscal.

**Carla Maldonado Ivankovic** estudió Economía en La Paz, Bolivia, en la Universidad de San Andrés. Actualmente estudia Matemáticas en la misma universidad y ha realizado cursos de postgrado en Econometría y Educación Superior.

**Agnes Medinaceli** es licenciada (con honores) en Economía por la Universidad de St. Andrews y tiene una maestría en Desarrollo Latinoamericano por el King's College de Londres. Ha trabajado como consultora en el INESAD, SDSN Bolivia y la Fundación ARU.

**Stephanie Milan**, economista de desarrollo y política, es investigadora del Centro de Investigación y Estadísticas de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), y sus intereses de investigación se centran en el género, la educación y el trabajo.

**Marcela Morales** es oficial de investigación en Southern Voice. Marcela tiene una maestría en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Cambridge y una maestría en Gestión de Conflictos Interculturales por la Alice Salomon Hochschule.

**Meena Nair** es la jefa de investigación del Public Affairs Centre (PAC). Tiene un doctorado por el Centro para el Estudio del Desarrollo Regional de la Universidad Jawaharlal Nehru, India.

**Anita Ntale** es una investigadora especializada en comercio y desarrollo con experiencia en el estudio de la dinámica de las instituciones comerciales, la integración regional y la economía política del comercio. Anita tiene un MSc en Globalización y Desarrollo por la Universidad de Manchester, así como una maestría (con honores) en Relaciones Internacionales por la Universidad de Edimburgo.

**Navam Niles** es investigador asociado del Centre for Poverty Analysis (CEPA), y su formación académica incluye relaciones internacionales, problemas ambientales mundiales y derecho internacional público. Ha colaborado con el CEPA en trabajos relacionados con el cambio climático y el desarrollo sostenible.

**Grace Onubedo** es investigadora superior en el Centre for the Study of the Economies of Africa (CSEA). Tiene un doctorado en Economía y una maestría en Economía y Finanzas por la Universidad de Leeds (Reino Unido). También tiene una licenciatura en Economía con Contabilidad por la Universidad Central de Ghana.

**Chukwuka Onyekwena** es el director ejecutivo del Centre for the Study of the Economies of Africa (CSEA). Tiene un doctorado en Economía por la Universidad de Portsmouth (Reino Unido), una maestría en Economía por la Universidad de Kent (Reino Unido) y una licenciatura en Economía por la Universidad de Nigeria.

**Andrea Ordóñez Llanos** es directora de Southern Voice y ha formado parte de la iniciativa desde su inicio en el 2012. Dirige la implementación de la estrategia de la red y los programas. Coeditó el libro *Southern Perspectives on the Post-2015 International Development Agenda* junto con Debapriya Bhattacharya.

**Evans Otioku** es actualmente investigador invitado en la Universidad de Aarhus (Dinamarca) y asistente de investigación de posgrado en el Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER) de la Universidad de Ghana, Legon.

**Luciana Petrone** es la analista del Proyecto de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Es licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires.

**Mustafizur Rahman** es un distinguido miembro del Centre for Policy Dialogue (CPD). Su tesis doctoral en la Universidad Estatal de Moscú, Rusia, versa sobre los impedimentos estructurales para el crecimiento económico de Bangladesh.

**Anupama Ranawana** es investigadora profesional superior del Centre for Poverty Analysis (CEPA) y codirige la temática de la investigación sobre la cohesión social. Sus investigaciones, actividades docentes y su experiencia profesional le han permitido participar en proyectos relacionados con diferentes temas.

**Andrea Rodríguez** es investigadora del Centro de Investigación y Estadísticas de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Sus áreas de interés son el emprendimiento y la innovación, y la participación de la mujer en la sociedad.

**Zafar Sadique** es investigador asociado principal del Centre for Policy Dialogue (CPD), Dhaka. Antes de incorporarse al CPD, obtuvo una maestría en Estadística Aplicada por la Universidad de Dhaka, Bangladesh. Es coautor de varios libros sobre temas conexos que se publicaron tanto en Bangladesh como en el extranjero.

**Kritika Shah** es jefa de equipo en el Public Affairs Centre (PAC), Bangalore. Es licenciada en Economía por la Universidad de Nueva York. Ha participado en la investigación y la consultoría de políticas públicas en la India.

**Aparna Sivaraman** es la oficial de programa del Public Affairs Centre (PAC). Forma parte del equipo del proyecto que estudia las causas por las que ha disminuido la participación de la mujer en la fuerza de trabajo de la India.

**Marjorie Trigueros** es investigadora principal del Departamento de Estudios Jurídicos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), con más de 15 años de experiencia en comercio internacional, instituciones democráticas, modernización del Estado y competitividad.

**Gayathry Venugopal** contribuyó a este informe en su calidad de analista de investigación macroeconómica del Economic Policy Research Centre (EPRC).



# Publicaciones adicionales de la Iniciativa del estado de los ODS

## **Is Nigeria on track to achieving quality education for all? Drivers and implications.**

Occasional Paper N.º 60.

Adedeji Adeniran, Chukwuka Onyekwena, Grace Onubedo, Joseph Ishaku & Amara Ekeruche.

<http://southernvoice.org/is-nigeria-on-track-to-achieving-quality-education-for-all-drivers-and-implications/>

## **Will women be a part of India's future workforce? A quest for inclusive and sustainable growth in India.**

Occasional Paper N.º 61.

Meena Nair, Kritika Shah & Aparna Sivaraman.

<http://southernvoice.org/will-women-be-a-part-of-indias-future-workforce-a-quest-for-inclusive-and-sustainable-growth-in-india/>

## **Ensuring access to affordable, sustainable and clean household energy for all in Ghana.**

Occasional Paper N.º 62.

Aba Crentsil, Ama Fenny, Charles Ackah, Derek Asuman & Evans Otieku.

<http://southernvoice.org/ensuring-access-to-affordable-sustainable-and-clean-household-energy-for-all-in-ghana/>

## **A country at risk of being left behind: Bolivia's quest for quality education.**

Occasional Paper N.º 63.

Lykke Andersen, Agnes Medinaceli, Carla Maldonado & Werner Hernani-Limarino.

<http://southernvoice.org/a-country-at-risk-of-being-left-behind-bolivias-quest-for-quality-education/>

## **Poor education and precarious jobs in Peru: Understanding who is left behind and why.**

Occasional Paper N.º 64.

Lorena Alcázar, Micaela Bullard & María Balarin.

<http://southernvoice.org/poor-education-and-precarious-jobs-in-peru-understanding-who-is-left-behind-and-why/>

## **The opportunities and risks for achieving sustainable labour in a global value chain: A case study from Sri Lanka's apparel sector.**

Occasional Paper N.º 65.

Karin Fernando, Chandima Arambepola, Navam Niles & Anupama Ranawana.

<http://southernvoice.org/the-opportunities-and-risks-for-achieving-sustainable-labour-in-a-global-value-chain-a-case-study-form-sri-lankas-apparel-sector/>

## **Implementation progress of the SDGs: Sub-Saharan Africa regional survey**

Occasional Paper N.º 66.

Ibrahim Kasirye, Anita Ntale & Gayathry Venugopal.

<http://southernvoice.org/implementation-progress-of-the-sdgs-sub-saharan-africa-regional-survey-2/>

**SDG implementation progress: What does the Asian experience reveal?**

Occasional Paper N.º 67.

Mustafizur Rahman, Towfiqul Islam Khan & Zafar Sadique.

<http://southernvoice.org/sdg-implementation-progress-what-does-the-asian-experience-reveal/>

**The implementation process of the SDGs: Latin America regional survey**

Occasional Paper N.º 68.

Margarita Beneke de Sanfeliú, Stephanie Milan, Andrea Rodríguez & Marjorie De Trigueros.

<http://southernvoice.org/the-implementation-process-of-the-sdgs-latin-america-regional-survey>

Southern Voice es una plataforma abierta para *think tanks* que contribuye al diálogo mundial sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Lo hace mediante la difusión de análisis políticos basados en pruebas por parte de investigadores del Sur Global.

Para que la implementación de la Agenda 2030 resulte exitosa es necesario que los países pasen de la observación a la acción, con soluciones de política contextualizadas e integradas. Este Reporte reúne análisis de base empírica a nivel de país producidos por más de 40 académicos de *think tanks* de África, Asia y América Latina. Su objetivo es enriquecer el diálogo mundial sobre la Agenda 2030.



 [www.southernvoice.org](http://www.southernvoice.org)

 [SVoice2030](https://www.facebook.com/SVoice2030)

 [@SVoice2030](https://twitter.com/SVoice2030)

## Estado global de los ODS

Tres niveles de acción decisivos

Reporte 2019

ISBN: 978-9942-38-541-3



9 789942 385413