

La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica

Manuel Arenilla Sáez

Manuel Arenilla Sáez

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España) desde 2005. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid (1987). Director del Instituto Nacional de Administración Pública (España) (2012-2018). Su labor investigadora en el campo de la ciencia política y de la administración se plasma en las líneas de transformación e innovación administrativa, innovación social y ODS en Iberoamérica. Algunas de sus publicaciones más recientes son: "Reforzando el compromiso con el bien común. La política de RSC del INAP", en *9 necesarios debates sobre la responsabilidad social*, D. Lafuente (coord.), Comares (2019); "La administración pública en el mundo digital. Entre la incertidumbre y la necesidad del cambio", en *Iberoamérica innova. Casos de estudio para una administración digital*, R. García-Vegas y F. Chevarría Montesino (coords.), Cyan (2018); *Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica*, CLAD (2018); "Avances y resistencias en la modernización administrativa española desde 1978", en *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Constitucionales (2017); "Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la administración pública en España", en *Methadods: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 5 N° 2 (2017); e "Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica", en *Reforma y Democracia*, N° 67 (2017). Una parte del resto de sus publicaciones se pueden consultar en: https://www.researchgate.net/profile/Manuel_Arenilla y en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=26759>.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rey Juan Carlos
Paseo de Artilleros, s/n, 28032 Madrid, España
E-mail: manuel.arenilla@urjc.es
Página web: <http://www.arenilla.es>

La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible requiere una arquitectura institucional que facilite su gobernanza y posibilite a los países iberoamericanos fortalecer las capacidades necesarias para cumplir efectivamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Un buen diseño institucional es un requisito para el logro de la confianza política y social, de la certidumbre y de la estabilidad democrática. La concepción del Estado y de la Administración como una plataforma en la que interaccionan numerosos actores para lograr el bien común mediante el impulso público, es un elemento esencial del éxito de la Agenda 2030 y sus ODS. Este estudio contempla como base de la fortaleza institucional la combinación entre factores o medios y las funciones administrativas. A partir de aquí, del análisis de los estudios académicos, de la documentación de numerosos organismos y de los Exámenes Voluntarios Nacionales (EVN) de los países iberoamericanos, surgen las siguientes variables a considerar en el diseño de una adecuada arquitectura institucional: liderazgo efectivo, mecanismos institucionales, capacidad institucional, relaciones intergubernamentales y participación/comunicación, que se han desglosado en varias dimensiones. La investigación realiza una serie de propuestas de mejora de la arquitectura institucional para el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. En el liderazgo resulta determinante que el impulso de la Agenda 2030 corresponda a un organismo que posea poderes efectivos de coordinación o de planificación sobre las instituciones gubernamentales y territoriales implicadas. Es preciso hacer un esfuerzo en la simplificación orgánica, en la integración de los ODS en los mecanismos de planificación nacional y en la participación efectiva de los actores sociales. El factor presupuestario y financiero y la estadística están condicionando la consecución de los ODS en Iberoamérica. La territorialización de los ODS es escasa en Iberoamérica, como también lo son las alianzas regionales y globales. La mejora de los aspectos intergubernamentales y de cooperación debe incluir una revisión de la financiación internacional. Finalmente, es necesario establecer espacios de participación real entre las organizaciones sociales y las empresas y las instituciones públicas.

Palabras clave: Desarrollo Institucional; Capacidad Administrativa; Desarrollo Sostenible; América Latina; España; Portugal

Recibido: 01-06-2019. Aceptado: 18-09-2019.

The Institutional Architecture and the Fulfilment of the 2030 Agenda in Iberoamerica

The 2030 Agenda for Sustainable Development requires an institutional architecture that facilitates its governance and enables Iberoamerican countries to strengthen the necessary capacities to effectively meet the Sustainable Development Goals (SDG). A good institutional design is required to achieve political and social confidence, certainty and democratic stability. The conception of the State and the Administration as a platform in which numerous actors interact to achieve the common good by means of the public drive is an essential element for the success of the Agenda 2030 and their SDG. This research contemplates the combination of factors or means and administrative functions as the basis of institutional strength. From here and the analysis of academic studies, documentation of numerous agencies, and Iberoamerican countries Voluntary National Reviews, the following variables arise to be considered in the design of an adequate institutional architecture: effective leadership, institutional mechanisms, institutional capacity, intergovernmental relations and participation / communication, which have been broken down into several dimensions. The research makes a series of proposals to improve the institutional architecture for the fulfilment of the 2030 Agenda in Iberoamerica. It is decisive in leadership to attribute the impulse of the 2030 Agenda to an organism with effective powers of coordination or planning on territorial and governmental agencies involved. It is necessary to make an effort in organizational simplification, in the integration of SDG into national planning mechanisms and the effective participation of the social actors. The budgetary and financial factor and statistics are having impact on the SDG in Iberoamerica. The territorialisation of the SDG is scarce, as also the regional and global alliances. The improvement of intergovernmental aspects and cooperation should be completed with a review of the international financing mechanisms. It is necessary to establish actual participation between social organizations and enterprises and public institutions.

Key words: Institutional Development; Administrative Capability; Sustainable Development; Latin America; Spain; Portugal

1. Introducción

1.1 La teoría pragmática de la Agenda 2030. La realidad ampliada de lo público

La aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y de los ODS, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 25 de septiembre de 2015, es la culminación de décadas de trabajo conjunto entre los organismos que forman parte del Sistema de Naciones Unidas y los países del mundo (Naciones

Unidas, 2015a). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), desarrollados entre 2000 y 2015, supusieron un paso intermedio, un ensayo, para la construcción de la agenda global. Esta impacta de una manera decisiva en la gestión pública de los países y afecta todas sus políticas públicas al incorporar dos elementos trascendentes: la consecución de un ODS debe hacerse de forma integrada con el resto, para que se pueda alcanzar el éxito, y la acción pública no será eficaz si no es mediante alianzas múltiples entre actores institucionales públicos, los organismos internacionales, las organizaciones sociales y el sector privado. En este planteamiento la arquitectura institucional resulta decisiva para el cumplimiento de los ODS.

La historia enseña que los fenómenos disruptivos no se producen de forma espontánea, sino que responden a una mezcla de evolución del pensamiento, a acontecimientos aparentemente aislados y a la actuación y evolución de las instituciones. En el caso de los ODS lo más sencillo quizá sea pensar que se trata de una versión actualizada y más ambiciosa de los ODM, pero si se amplía la perspectiva se puede ver que se viene produciendo una serie de aportaciones científicas y hechos desde hace algunas décadas que explican su aparición y significado.

Se constata la orientación de la Agenda 2030 a la eficiencia y la eficacia para lograr los objetivos y las metas; a centrarse en los resultados y en la medición, contraste y evaluación; a la creación de un diseño institucional flexible, ágil y adaptable a los retos fijados y a los que vayan surgiendo; a la necesidad de activar a los ciudadanos frente a los poderes públicos; a la transparencia y a las alianzas o “partenariados” público-privados. Todos estos conceptos se encuentran en las distintas corrientes de la *nueva gestión pública* (NGP) (García Sánchez, 2007; Meneguzzo, 1997).

Junto a esta visión se encuentra que el resultado de la acción pública se debe a la interacción entre el Gobierno y la sociedad civil, a la consideración del comportamiento y las emociones, al esfuerzo de una multiplicidad de actores comprometidos con el bien común que desempeñan distintos papeles dependiendo de la red y de los intereses en juego, incluidos el Estado y sus Administraciones públicas. Esta orientación se debe a corrientes como la *nueva gobernanza pública*, el gobierno holístico, integral o interrelacional, las redes de actores o la innovación social. Esta última, por ejemplo, aboga por la creación de estructuras formales de interacción y colaboración entre actores públicos y privados (Börzel, 1997;

Los ODS no pueden alcanzarse sin el compromiso de los Estados, sin la creación de una adecuada articulación territorial y funcional, y sin el establecimiento de alianzas nacionales, regionales y globales fuertes.

Christensen y Laegreid, 2012; Robinson, 2015; Arenilla, 2017). La Agenda 2030 toma de estos enfoques una visión integral, indivisible e interrelacional de los ODS.

Estas dos corrientes no logran otorgar un papel preciso al Estado ni a la Administración pública, ya que les asigna una función meramente coordinadora o incluso residual. Por el contrario, el enfoque del Estado *neoweberiano* reafirma su función como el principal facilitador de soluciones a los grandes problemas sociales y, fundamentalmente, considera a la democracia representativa como elemento central de la legitimidad del aparato del Estado (Larrouqué, 2018). Se precisa la intervención activa del Estado para extender lo que se acuerde y velar para que se garanticen los derechos y libertades de todos los ciudadanos; para que los acuerdos alcanzados se lleven muchas veces a buen término y tengan legitimidad; para promover de una manera armónica y justa el bien común. Así, los ODS no pueden alcanzarse sin el compromiso de los Estados, sin la creación de una adecuada articulación territorial y funcional, y sin el establecimiento de alianzas nacionales, regionales y globales fuertes.

La aportación de los enfoques teóricos anteriores a la Agenda 2030 se ve completada por los avances experimentados en la gestión pública y su articulación progresiva en redes intrincadas de actores. A esto hay que añadir la irrupción digital, que puede funcionar en muchos casos como acelerador de las soluciones tradicionales aplicadas a las políticas públicas mediante el uso masivo de datos, de las redes sociales y de la aplicación de la inteligencia artificial. En este sentido, el Marco Iberoamericano de Interoperabilidad¹ (MII) está generando grandes oportunidades.

Las soluciones digitales pueden contribuir directamente a todos los ODS y a más del 50 por ciento de las 169 metas. De hecho, el desarrollo de las TIC está muy relacionado con el avance más rápido y más eficiente de los ODS, especialmente en los objetivos 3 (salud y bienestar) y 4 (educación), y puede acelerar el 9 (industria, innovación e infraestructura) y el 7 (energía asequible y no contaminante). Esto sugiere que las TIC son un indicador relevante para el desarrollo sostenible (Huawei, 2018: 2 y 10).

Se llega a la Agenda 2030, como puede rastrearse en numerosos documentos previos de la ONU (Naciones Unidas, 2014), con una realidad ampliada de lo público que ya no puede equiparse más a lo estatal o administrativo, con el reconocimiento de que la universalidad y omnipotencia del Estado y su Administración plasmadas

El CLAD asumió desde el primer momento el compromiso de cumplir con la Agenda 2030 y los ODS y vio que significaban una buena oportunidad para revitalizar su misión.

a principios del siglo XIX como herencia de la Ilustración no pueden ser ya un referente central de actuación. Como les sucede también a los grandes actores sociales y económicos, los objetivos de la Administración solo se pueden alcanzar en compañía y en alianza “con otros”. También se llega la Agenda 2030 con el convencimiento de la necesidad de instituciones públicas fuertes y capaces para lograr los objetivos globales.

A partir de su aprobación la Agenda 2030 es lo que los países y los organismos internacionales están realizando para su implementación. Su construcción a escala nacional, regional y global representa una novedad en la agenda pública al incluir objetivos, metas, indicadores comunes y un plazo determinado. Su éxito requiere un avance armónico impulsado desde diferentes núcleos públicos, privados y sociales en el que los organismos internacionales especializados están teniendo un papel importante, no solo los que pertenecen al Sistema de Naciones Unidas, como por ejemplo el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Tras 47 años, para los 23 países iberoamericanos que lo componen, el CLAD se ha convertido en el referente de los procesos de mejora continua de la gestión pública y en la consecución de políticas públicas justas, sostenibles y comprometidas con la democracia, el Estado de Derecho y el desarrollo económico y social. Es decir, su misión se corresponde con el núcleo duro que facilita la capacidad institucional y la gobernanza que condicionan la fortaleza institucional de los países que lo integran. Lo logra mediante la promoción del intercambio de experiencias y conocimientos, asesoría técnica, transferencia de innovaciones, prestación de servicios de documentación e información y fomento de la investigación, la capacitación y la formación de los empleados públicos de la región. Para ello los países que lo componen acuerdan declaraciones, consensos, cartas y códigos que han servido para reformar el servicio civil y las Administraciones públicas a ambos lados del Atlántico².

El CLAD asumió desde el primer momento el compromiso de cumplir con la Agenda 2030 y los ODS y vio que significaban una buena oportunidad para revitalizar su misión. Los ODS se presentan también como la posibilidad de renovar su arquitectura institucional y de trascender y articular el discurso de su actividad. A ello ha dedicado numerosos encuentros y declaraciones y ha sido el lema central de sus últimos congresos, en los que viene dedicando un área central a los ODS. Desde hace tres años ha promovido la reflexión

sobre cómo hacer viable la implementación de los ODS en la región mediante el fortalecimiento de sus Administraciones públicas, al entender que este aspecto es una condición necesaria para llegar con éxito a 2030 (Arenilla, 2018).

1.2 Nuevos términos y nuevos significados

La agenda pública global se ha ido enriqueciendo con nuevos términos y ha ampliado el significado de viejos conocidos. De esta manera, la gobernanza pública³ se entiende como interacción entre el sector público, el sector privado y el sector no lucrativo para lograr los objetivos de las políticas públicas (Bouckaert, Loretan y Troupin, 2016) y, por tanto, de los ODS. La participación entre actores de estos sectores es en pie de igualdad, salvando lo señalado anteriormente sobre la función reservada al Estado; el sector privado y el social intervienen en la coproducción en muchos servicios públicos; la financiación público-privada se vincula a la sostenibilidad de los productos públicos; la coordinación y la integración de objetivos y metas son requisitos determinantes de la capacidad institucional cuya construcción se reconoce necesaria por la ONU (Kwame, J. ...[et al], 2016).

Se entiende por capacidad institucional el conjunto de habilidades, recursos técnicos, logísticos, humanos o financieros que permiten responder a las organizaciones a los desafíos del entorno y desempeñar sus funciones de manera eficaz, efectiva y sostenible. El grado de desarrollo de la capacidad institucional condiciona o determina el rendimiento de las instituciones y sus posibilidades de innovar. En la actualidad, hay que tomar una clara conciencia de que son necesarias nuevas capacidades institucionales y personales para afrontar las demandas y necesidades, empezando por una revisión de los valores en las organizaciones y por una adaptación acelerada a la revolución digital. La actuación pública debe orientarse a los valores de inclusión, diversidad, representatividad y al trabajo en equipo y en coalición con actores de todo tipo. Por su parte, la asimilación digital implica la utilización de herramientas y tendencias digitales como acelerantes de las soluciones y perspectivas más habitualmente usadas en las políticas públicas (Arenilla, 2018: 113-117).

Un punto fuerte de la Agenda 2030 es el significado y la potencialidad integradora y de rendimiento del concepto de alianza. Su origen se encuentra en la alianza mundial para el desarrollo de finales de los años 60 del siglo pasado y su evolución hace que se

Otro principio que aporta la Agenda 2030 es el de coherencia, que proviene del enfoque holístico de gobierno, que se basa a su vez en tres principios: universalidad (para el conjunto de la humanidad), integración (armonización social, económica y medioambiental) y “no dejar a nadie atrás” (orientación ética).

incluya a todo tipo de actores para lograr la construcción conjunta de soluciones, lo que hace posible la formulación de los ODM y posteriormente de los ODS.

Otro principio que aporta la Agenda 2030 es el de coherencia, que proviene del enfoque holístico de gobierno, que se basa a su vez en tres principios: universalidad (para el conjunto de la humanidad), integración (armonización social, económica y medioambiental) y “no dejar a nadie atrás” (orientación ética). El valor de esta coherencia es que la acción en pos de los ODS debe centrarse en las personas. Sin duda, la coherencia supone un gran reto para muchos países, y no solo los que están en una fase incipiente o intermedia de desarrollo.

La Agenda 2030 mueve a la revisión de las prioridades sociales y de las políticas públicas, también de los fines que se pretenden alcanzar, así como llama a la acción de quienes tienen que intervenir en su consecución. El desarrollo sostenible define un imperativo moral de transformación humana que deviene en una guía de pensamiento y conducta para las naciones, para los gobiernos, para las organizaciones sociales y para las personas (Cajas, 2018: 2). Además, orienta la actuación de la humanidad a la consecución efectiva de los derechos humanos.

Ligado al concepto de coherencia está el de integración. El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas creyó de forma temprana que el cumplimiento de los ODS requiere un enfoque que los integre, de tal manera que se entiende que no puede avanzarse en un objetivo sin la interrelación y la consecución de los demás. Una variante significativa de las políticas integradas son las políticas integradoras, que ponen el énfasis en el propósito a alcanzar. El punto de partida es que está en juego la reconstrucción de la confianza de los ciudadanos y la mejora de la eficacia de las políticas. Los ODS son una oportunidad para lograr una agenda integradora y que genere la transformación de la manera que hoy se entienden las políticas públicas. Para ello hay que contar con una arquitectura institucional eficaz. Esto implica modificar los procesos, las estructuras y los intervinientes en la adopción de las decisiones públicas para evitar los sesgos actuales producidos por la falta de diversidad y de representación.

2. Las dificultades para construir instituciones eficaces

La arquitectura institucional refleja la estructura organizativa y de funcionamiento del gobierno y cómo sus integrantes se relacionan y transmiten información y conocimiento entre sí y con otros agentes,

estableciendo vínculos de responsabilidad o de otro tipo para alcanzar las metas establecidas. En el caso de las organizaciones públicas condiciona el cumplimiento de los objetivos y el pensamiento y las actuaciones de quienes toman las decisiones políticas, a la vez que influye en la confianza política.

La arquitectura institucional comprende los elementos de la gobernanza e integra la capacidad institucional, actuando en diversos niveles: en el de la relación estratégica entre la gobernanza, la financiación y la rendición de cuentas; en la estructura organizativa y su formalización; en la articulación entre los órganos de carácter ejecutivo y deliberante; y en las interacciones institucionales y entre agentes públicos, sociales y privados.

La necesidad de un marco institucional fuerte y seguro se considera una condición necesaria, por la ONU y la OCDE, para generar confianza y legitimidad en las organizaciones públicas, así como confianza política. Unas instituciones estables generan certidumbre y estabilidad política, social y económica entre los actores para que inviertan en las habilidades, tecnologías y organizaciones que son adecuadas para esas instituciones.

Los informes de las Naciones Unidas y de la OCDE destacan la importancia del aspecto institucional como clave para organizar y conseguir las políticas públicas. En particular, señalan la relevancia del diseño de políticas y de los centros de gobierno (CdG), esto es de la estructura administrativa de apoyo al presidente o al primer ministro y al gabinete o consejo de ministros. Además, subrayan que se requiere “invertir en confianza” para lo que hay que reforzar el capital social y contar con un liderazgo político que se cimente en una cultura democrática que integre el conocimiento y los recursos de los sectores público, social y privado y de los ciudadanos individuales, esto es, la arquitectura institucional debe crear alianzas estables tal y como propone la Agenda 2030 en su ODS 17. Por su parte, la participación debe ser ampliamente diversa para evitar las políticas sesgadas, lo que obliga a un diseño institucional adecuado (Naciones Unidas, 2018c: 20; OCDE, 2014: 37 y ss.; OCDE, 2016: 70-71; OCDE, 2018: 65).

2.1 El efecto de las instituciones públicas en la confianza política

Hoy pocos dudan que las instituciones públicas influyen en los procesos políticos, en el crecimiento económico, en la estabilidad democrática y en el buen gobierno. Las instituciones, entendidas en

Las instituciones públicas son un factor determinante para lograr la confianza, para reducir la complejidad social y para generar certidumbre política, económica e internacional en los Estados y sus responsables.

un sentido amplio, son las reglas y procedimientos que restringen y permiten el comportamiento político, económico y social, hacen referencia a las reglas de juego, en tanto que las organizaciones lo hacen a los jugadores (North, 1990: 4-5).

Las instituciones públicas son un factor determinante para lograr la confianza, para reducir la complejidad social y para generar certidumbre política, económica e internacional en los Estados y sus responsables. Así, se ha podido comprobar en las últimas décadas en América Latina cómo las instituciones públicas pueden influir en el proceso político y en la estabilización democrática de las sociedades. Claro que esto se refiere a instituciones fuertes y efectivas y no meramente formales o sin medios suficientes. Esto es, instituciones que están arraigadas, que implantan reglas estables que se cumplen y que pueden imponerlas al resto de los actores, que crean redes de políticas estables comprometidas con el bien común sin corrupción y, en fin, que facilitan la estabilidad política y la adaptabilidad a los cambios que se vayan sucediendo (Spiller y Tommasi, 2007; Levitsky y Murillo, 2010: 33; OCDE, 2016: 16; Acemoglu y Robinson, 2014).

La arquitectura institucional condiciona la fortaleza institucional y, a partir de aquí, la satisfacción con la democracia -vinculada a las instituciones y a las políticas públicas-, que se conecta con la confianza social a través de la satisfacción con la vida. El indicador más importante para predecir la confianza social es la confianza política, que se refiere a una valoración positiva respecto de la credibilidad, la justicia, la competencia y la transparencia del Gobierno y su actuación -para algunos enfoques-, o de la corrupción, la percepción de justicia, el desempeño macroeconómico, las instituciones electorales y la socialización política -para otros-; a los que otros añaden la calidad de los servicios, el nivel de escolaridad y la esperanza de vida (Montero ...[et al], 2008: 20-21 y 48; Van der Meer, 2017; OCDE, 2014: 39; Morales ...[et al], 2018: 16 y 23). Finalmente, la confianza democrática en las instituciones confiere legitimidad y mayor probabilidad de aceptación social y a la postre de obediencia al orden constituido, que es de lo que se trata en política (Gomá, 2016: 116-117; Schyns y Koop, 2010).

Desde la perspectiva que se está manejando, la acción del Estado, su imparcialidad, su desempeño, la calidad de las normas legales y las variables que determinan la efectividad y la fortaleza institucional, juegan un papel relevante en la confianza social⁴. Estas variables también condicionan la confianza en las instituciones políticas (Fernández, 2017; Rothstein y Stolle, 2007; Freitag, 2003).

Los principales atributos relacionados con la confianza gubernamental que están vinculados con la arquitectura institucional son: la existencia de reglas estables efectivas, la resiliencia, la competencia, la imparcialidad, la transparencia, la calidad de los servicios, el desempeño del gobierno, la confianza en los funcionarios, la justicia y la apertura ante puntos de vista distintos.

Así, la dotación y el rendimiento positivo de los elementos que generan la fortaleza y la capacidad institucional se convierten en algunos de los principales retos del Estado y de su Administración pública, especialmente en los países emergentes donde la debilidad institucional se relaciona con la informalidad, la ilegalidad y la corrupción (Sampó, 2004; Rice y Stewart, 2008) y afecta a la legitimidad institucional y al funcionamiento y aceptación de la democracia por los ciudadanos.

A la vista de lo anterior, puede determinarse que los principales atributos relacionados con la confianza gubernamental que están vinculados con la arquitectura institucional son: la existencia de reglas estables efectivas, la resiliencia, la competencia, la imparcialidad, la transparencia, la calidad de los servicios, el desempeño del gobierno, la confianza en los funcionarios, la justicia y la apertura ante puntos de vista distintos. En el caso de la confianza en la Administración pública, además de afectarle directamente los atributos anteriores como parte del sistema político-administrativo, requiere que sea percibida también como eficaz y representativa (Bouckaert, 2012; Sztompka, 1999; Easton, 1965), con el fin de ayudar a reducir los costes de transacción en cualquier tipo de relación económica, social o política (Fukuyama, 1995). De esta manera, puede aumentar la eficacia y eficiencia de la actuación administrativa, ya que facilita la cooperación entre los ciudadanos y las organizaciones privadas, así como de la sociedad y los burócratas (Putnam, 1993).

Hay que advertir que la eficacia en la Administración es una condición necesaria para obtener la adhesión ciudadana pero no suficiente, ya que se precisa actuar en el ámbito político, en el de la democracia operativa en la que obran los valores, creencias y comportamientos de los políticos y los anhelos y esperanzas de los ciudadanos en una sociedad mejor y en su futuro (Arenilla, 2003).

2.2 Retos y condicionantes institucionales de los ODS

En Latinoamérica y el Caribe los retos más importantes son la reducción de las desigualdades (ODS 10) y paz, justicia e instituciones fuertes (ODS 16). Es en este objetivo, intensamente interrelacional con el resto, en el que residen principalmente los elementos que determinan la fortaleza institucional, junto con el ODS 17. A estas debilidades hay que añadir en algunos países: salud y bienestar (ODS 3), industria, innovación e infraestructura (ODS 9) y vida submarina (ODS 14). En general, la región ha progresado en promover la igualdad de género y

se observa un estancamiento en los últimos cinco años en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Esta es más evidente si se introducen las categorías de ingreso, sexo o raza. En otros indicadores la tendencia ha sido desfavorable, como en el caso de la violencia que debilita la convivencia social y la confianza en la democracia. Finalmente, en el caso de la acción por el clima (ODS 13) en muchos países se ha producido una regresión o un estancamiento (Naciones Unidas, 2019: 10; Sachs ...[et al], 2018: viii, 13).

A estos retos se añaden los desafíos provenientes de la revolución tecnológica que deben abordarse cerrando las brechas que crea, que se ven ahondadas por las rivalidades hegemónicas y la transformación productiva y del empleo. Esto se puede lograr mediante un sistema comercial abierto y equilibrado, la difusión de tecnología y la libre circulación de personas e ideas (Naciones Unidas, 2019: 38).

Otro desafío no resuelto es que el crecimiento económico en Latinoamérica no siempre se ha correspondido con la mejora de la institucionalidad pública, aunque se observan claros avances en la profesionalización de la función pública, en la orientación a la eficacia y la eficiencia o en la planificación (CEPAL, 2014). La actual contracción del ciclo expansivo pone en riesgo la institucionalidad y la sostenibilidad del bienestar (CAF, 2017; Latinobarómetro, 2016: 4). En fin, los análisis efectuados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), concluyen en la necesidad de un Estado que asuma efectivamente su responsabilidad con la participación activa de la sociedad y del sector privado para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible que favorezca la estabilidad, el crecimiento y la innovación (Acemoglu y Robinson, 2014). Esto supone considerar al Estado como una plataforma en la que actúan de forma variable los más diversos actores con el fin de promover y lograr el bien común mediante el impulso público.

Si se considera que la arquitectura institucional condiciona la gobernanza del Estado y de su Administración, su capacidad funcional y su rendimiento y la confianza política y social, podemos acordar que una buena parte del éxito de la puesta en marcha de un programa, una estrategia o una política pública y su consideración como fiable, esto es consistente y predecible, depende de la conformación y articulación de los elementos que integren la arquitectura institucional (OCDE, 2014: 50).

En el caso de la implementación de la Agenda 2030, se puede plantear como hipótesis que un factor determinante del desarrollo de los ODS es el diseño de una arquitectura institucional fuerte e integradora, tanto en el plano organizativo público como en el social y empresarial que permita arreglos institucionales con los actores con el fin de potenciarlos y promover el conocimiento, el aprendizaje y la innovación. A esto hay que añadir la necesaria incorporación de los ODS al marco institucional de cada país (Naciones Unidas, 2018c: 20) y muy especialmente a su planificación estratégica y presupuestaria, como marcos en los que los gestores públicos rinden cuentas de sus resultados y del impacto de sus políticas.

Las tipologías más utilizadas sobre la fortaleza institucional no suelen contemplar la combinación entre factores o medios y las funciones administrativas (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi: 2010)⁵. Se orientan a una definición de gobernanza que no contempla suficientemente la organización del aparato público ni su capacidad relacional con otras instituciones públicas, privadas y sociales, más allá de lo que denominan efectividad gubernamental⁶ (World Bank, 2019).

La capacidad y la fortaleza institucional dependen en buena medida de una adecuada combinación de los medios financieros y presupuestarios, de los procedimientos de gestión, de las tecnologías y sistemas de información y comunicación, de los recursos humanos y del diseño orgánico con las funciones administrativas de regulación y control, del apoyo a la toma de decisiones, de la ejecución y del mantenimiento que se articulan a partir de la decisión política. De esta manera, la adecuada combinación de los factores y las funciones administrativas es la base de la capacidad institucional y de la gobernanza, determina el rendimiento de las Administraciones y de sus políticas, afecta su posibilidad de éxito y, finalmente, condiciona la fortaleza institucional.

En definitiva, el diseño de instituciones fuertes y su consecución favorecen el desarrollo económico y social, la capacidad e iniciativa de los ciudadanos, el capital social, la viabilidad de la acción pública y su rendimiento, el fortalecimiento democrático, la confianza política y social y la legitimidad institucional. En este artículo se va a avanzar en la relación existente entre la arquitectura institucional y la implementación de la Agenda 2030 y los ODS, prestando atención a las funciones y factores administrativos que determinan la capacidad y la fortaleza institucional.

3. Las variables de la arquitectura institucional

El análisis detallado de los Exámenes Nacionales Voluntarios (ENV) de los países iberoamericanos, presentados ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, muestra la desigualdad en los niveles de institucionalización (Sachs ...[et al], 2018: 2-3) y que la consideración de las variables relevantes en materia de fortaleza y arquitectura institucional no siempre se hallan presentes en los informes de los países o no exponen el mismo nivel de detalle y profundidad⁷. Esto sucede a pesar de que existen directrices comunes para la presentación de los ENV, propuestas por el Secretario General de la ONU, así como un manual detallado⁸.

Lo que sigue es el análisis de las variables más significativas que integran la arquitectura institucional y que determinan la fortaleza institucional, que se han delimitado a partir de los elementos que se han identificado en las páginas anteriores: liderazgo efectivo, mecanismos institucionales, capacidad institucional, relaciones intergubernamentales y participación/comunicación (ver Tabla 1). La información se ha obtenido de los ENV de los países iberoamericanos presentados hasta 2018 inclusive, de numerosos documentos oficiales y de las webs institucionales sobre la Agenda 2030 de los distintos países, organismos internacionales y otras organizaciones. A partir del análisis se realizará una serie de propuestas para el mejor cumplimiento de la Agenda 2030.

Tabla 1
Variables y dimensiones de la arquitectura institucional
en relación con la Agenda 2030

Variables	Dimensiones					
Liderazgo efectivo	Inclusión en la agenda política	Rango e implicación del titular	Órgano impulsor			
Mecanismos institucionales	Enfoque integral	Regulación y estructuración formal	Medición	Evaluación	Evaluación independiente	Formas de control
Capacidad institucional	Factor presupuestario y financiero	Estadística, disponibilidad y tratamiento de los datos				
Relaciones intergubernamentales	Alianzas	Implicación del legislativo				
Participación/comunicación	Consultas o encuestas	Intercambio de información	Mecanismos de interacción	Mecanismos de participación		

Fuente: elaboración propia.

Difícilmente una iniciativa pública, y más si se pretende que sea transformadora, puede ser efectiva y tener el impacto deseado en la sociedad, si no cuenta desde su formulación con un liderazgo fuerte y persistente.

3.1 Liderazgo efectivo

Difícilmente una iniciativa pública, y más si se pretende que sea transformadora, puede ser efectiva y tener el impacto deseado en la sociedad, si no cuenta desde su formulación con un liderazgo fuerte y persistente. En el caso de la implantación de la Agenda 2030, la variable liderazgo se puede observar en tres dimensiones: inclusión en la agenda política, rango e implicación del titular de la institución que lidera esa implantación y órgano impulsor de dicha agenda.

En varios países la inclusión de la Agenda 2030 en la agenda política nacional tiene su origen en la colaboración que los organismos del Sistema de Naciones Unidas realizan ordinariamente en materia de cooperación y de fortalecimiento institucional. Estos organismos vinculan sus actuaciones y su financiación al cumplimiento de la Agenda 2030. En otros casos prestan una asistencia técnica que hace posible la implantación efectiva de la Agenda 2030 y el fortalecimiento de su capacidad institucional. Estos serían los casos, por ejemplo, de Bolivia, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En el resto de los países existe una voluntad declarada de alinear los planes y políticas que conforman la agenda nacional con los ODS, como en Argentina, Brasil, Costa Rica, España, México, Perú y Portugal.

El rango del titular de la institución que impulsa la Agenda 2030 en cada uno de los países es variable. A pesar de que la ONU reclama que el ENV sea apoyado explícitamente por la máxima autoridad del poder ejecutivo, esto no siempre se cumple. La implicación del presidente es clara en los casos de Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Uruguay. En otros casos se encuentra una referencia al Gobierno-Consejo de Ministros, como en Andorra. Lo habitual es que el impulso recaiga en uno o más ministros.

El aspecto anterior está muy relacionado con el organismo responsable de la implantación efectiva de los ODS, que es una cuestión distinta a los mecanismos y arreglos de coordinación que suelen comprender actores gubernamentales y no gubernamentales. No es infrecuente que sea el ministerio de relaciones exteriores quien asuma esta responsabilidad, como se observa en los casos de Andorra, Chile, Paraguay, Portugal, Venezuela y, en una primera etapa, España. Sin embargo, en la región predomina que el impulso recaiga en el departamento encargado de la planificación nacional, como sucede en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La implementación de la Agenda 2030 en cada país será más efectiva cuando forme parte de la agenda política y de gobierno, cuando el liderazgo se sitúe en el nivel más alto de la estructura gubernamental del país, cuanto más persistente y real sea el liderazgo; y cuando la institución impulsora tenga poderes efectivos de coordinación.

En Brasil el impulso proviene de Secretaría de Gobierno de la Presidencia y en México de la Oficina de la Presidencia de la República. Otros países han optado por órganos de coordinación ya creados, como en el caso de Argentina y su Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia o de Honduras y la Secretaría de Coordinación General de Gobierno. En otros se crean órganos específicos, como en España y el Alto Comisionado para la Agenda 2030 adscrito a la Presidencia del Gobierno. También se encuentran los casos de Chile y Panamá y sus ministerios de Desarrollo Social. Finalmente, en El Salvador el impulso lo llevan conjuntamente la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Es más probable que la implantación de la Agenda 2030 en cada país sea más efectiva cuando forme parte de la agenda política y de gobierno; cuando el liderazgo se sitúe en el nivel más alto de la estructura gubernamental del país; cuanto más persistente y real sea el liderazgo, esto es, que no sea meramente declarativo y que se implique en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030; y cuando la institución impulsora tenga poderes efectivos de coordinación, bien porque tenga el rango necesario para imponerse al resto de la estructura gubernamental, bien porque tenga asignadas unas competencias de planificación general de las políticas públicas o por una combinación de ambas.

3.2 Mecanismos institucionales

La variable mecanismos institucionales va a ser tratada en varias dimensiones: existencia de un enfoque integral, regulación y estructuración formal, estado de la medición de los ODS y existencia de una evaluación, incorporación de una evaluación independiente y formas de control. Además se considerará la coherencia en la asunción de la Agenda 2030 en cada país.

Comenzando por esta última hay que señalar que no está muy presente en los ENV ni en las estrategias seguidas en cada país. Se puede encontrar en pocos países, por ejemplo, en la voluntad de alinear la planificación y los objetivos de cada país con la Agenda 2030 o con el Marco de Complementariedad de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés). La coherencia es un requisito de la integralidad de los ODS con el fin de explorar la complementariedad entre los distintos objetivos (Naciones Unidas, 2019: 11). Sin embargo, los aspectos éticos, de universalidad y de

integralidad que conforman la coherencia no están suficientemente presentes en las políticas y las estrategias de los países ni en los ENV, lo que quizá se deba a la amplitud de las tareas a realizar (CEPEI, 2017c: 5; Kinndornay, 2019: 11).

El enfoque integral de la Agenda 2030 trata de compensar la falta de coherencia. En este aspecto se encuentra una alta coincidencia en los países iberoamericanos. En algunos casos se ha producido la voluntad de alinear los distintos mecanismos de planificación existentes con la Agenda 2030, como en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana, aunque los resultados reales no son siempre alentadores.

Hay que destacar que varios países no abordan los 17 ODS, sino los mínimos recomendados por la ONU para los ENV a los que han podido añadir algunos más. En Latinoamérica existe una mayor vinculación con los ODS 4 (educación de calidad), 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 13 (acción por el clima) y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y menor relación con los ODS 3 (salud y bienestar), 5 (igualdad de género), 12 (producción y consumo responsables), 14 (vida submarina) y 15 (vida de ecosistemas terrestres) (Naciones Unidas, 2019: 52). De esta manera, la visión holística, integral, indivisible e interrelacional de la Agenda 2030 se ve debilitada.

La regulación y estructuración formal de la implantación de la Agenda 2030 es diversa. Así, algunos países no han creado una estructura específica, como sucede en Andorra. En otros casos se ha integrado en la estructura creada para los ODM, como en Cuba. En otros se ha incorporado al sistema nacional de planificación con las adaptaciones correspondientes como en Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela. Finalmente, otros países han creado complejas estructuras de gobernanza: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, España, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

Por lo que respecta a los mecanismos de medición de los ODS la referencia son los indicadores de la ONU, como manifiesta explícitamente Andorra, que en algunos casos se alinean, aunque no siempre de una manera completa, con los de los planes estratégicos y sectoriales de cada país, como sucede en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, o se adaptan a la realidad del país como en Panamá. En cuanto a la evaluación, lo habitual es que la hagan los órganos integrados en la estructura de implantación de la Agenda 2030, como ocurre en Argentina y Colombia. En otros

Es muy probable que el factor explicativo del rendimiento de la Agenda 2030 en cada país dependa más de la existencia de mecanismos ordinarios y efectivos de planificación, que de la creación de una organización específica para el cumplimiento de los ODS.

casos se realiza en el marco del plan que haya establecido el Sistema de Naciones Unidas en el país, como en Bolivia; del sistema de planificación, en los casos de Ecuador, Honduras y Perú; o se crea un sistema específico como en El Salvador. En el caso de Portugal se ha realizado un proceso de consulta pública para la evaluación.

La evaluación independiente de los resultados de la Agenda 2030 suele ser excepcional. Así, se encuentran los casos de Bolivia, a través de los organismos del Sistema de Naciones Unidas, y de Paraguay, mediante auditorías coordinadas de implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales adquiridos en el marco de los ODS. Por otra parte, los procesos de rendición de cuentas suelen estar ligados a decisiones del Gobierno, por lo que no puede garantizarse su sostenibilidad en el tiempo (CEPEI, 2018a: 3). Finalmente, en el caso de los controles administrativos se encuentra una situación similar a la anterior.

Las dos variables previas muestran el grado de compromiso efectivo de cumplimiento de la Agenda 2030. En Brasil el Tribunal Federal de Cuentas monitoreó su cumplimiento por el Gobierno Federal mediante una auditoría piloto del objetivo 2.4 (sistemas de producción de alimentos sostenibles). En Paraguay la Contraloría General de la República tiene la función de detectar oportunidades de mejora en la gestión de las políticas sociales y garantizar la transparencia, economía, eficiencia y eficacia, reportando los avances registrados.

En definitiva, la implantación efectiva de la Agenda 2030 se ve favorecida por un enfoque de coherencia que contemple la universalidad, la integración y los aspectos éticos de los ODS. Del estudio de los países iberoamericanos se deduce que no está generalizada una visión integral e interrelacional de estos, obviando la insistencia de la ONU en abordar de esta manera los ODS de acuerdo con el enfoque holístico que propugna. El análisis del diseño estructural para llevar a cabo la Agenda 2030 muestra en la mayoría de los casos una gran complejidad y la integración de numerosos agentes en una red intrincada de órganos, lo que hace dudar de que su resultado sea eficaz o efectivo. Urge una mayor simplificación de estructuras y su integración, donde no exista, en los mecanismos de planificación nacionales. A raíz de la investigación realizada, es muy probable que el factor explicativo del rendimiento de la Agenda 2030 en cada país dependa más de la existencia de mecanismos ordinarios y efectivos de planificación, que de la creación de una organización específica para el cumplimiento de los ODS.

Una buena constatación de la voluntad efectiva de llevar a cabo la Agenda 2030 es la existencia y funcionamiento de los mecanismos de medición y evaluación. En general, se puede advertir la existencia de grandes dificultades para abordar los 17 ODS y las 169 metas, que es mayor cuando se trata de alinearlos con los objetivos e indicadores nacionales. Esto se explica fundamentalmente por la gran dificultad de obtener la información estadística, pero también hay que insistir en la gran complejidad de las estructuras creadas o existentes que consumen muchos recursos para producir resultados. A esto hay que añadir que las evaluaciones pueden no ser transparentes ni conducentes a mejorar la realidad.

3.3 Capacidad institucional

La capacidad institucional determina la viabilidad de las actuaciones y las políticas públicas. Sin embargo, los aspectos relacionados con ella no siempre son bien tratados en los ENV. En este apartado se van a tratar como dimensiones el uso de los factores administrativos o medios y, de forma específica, el factor presupuestario y financiero, así como la estadística o disponibilidad y tratamiento de los datos.

La consideración de los medios es una preocupación formal en todos los países. Guatemala reconoce que la aplicación nacional de la agenda presenta muchos desafíos que tienen que ver con el rediseño institucional, la alineación de las políticas públicas, la planificación y el financiamiento, así como con la mejora del sistema de información. Una declaración similar hace Honduras, que concreta los retos en el fortalecimiento de las capacidades técnicas, financieras e institucionales del nivel central y del territorial, en mejorar y modernizar los sistemas de información para la medición, monitoreo y evaluación de los ODS. Paraguay destaca la necesidad de la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación y un mayor uso de las redes sociales y el fortalecimiento de las capacidades de los recursos humanos públicos.

El factor presupuestario y financiero se presenta con grandes desafíos en todos los países con el fin de reducir la pobreza y las brechas sociales e incentivar el crecimiento económico inclusivo. Así lo reconoce Costa Rica, que ha dedicado a estos objetivos la mayor asignación presupuestaria en el periodo 2015-2018. Honduras destaca la necesidad de mejorar la articulación de los planes y el presupuesto en un marco de la Agenda Nacional de los ODS priorizada. Asimismo, cree que es necesario potenciar nuevas fuentes de generación de recursos propios para la implementación de la Agenda.

México realizó un análisis de la vinculación entre los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal y las metas de los ODS. Concluyeron que en 2018 el 80,7% de los programas estaban vinculados al cumplimiento de los ODS y que 156 de sus 169 metas estaban vinculadas con al menos un programa presupuestario (CEPEI, 2018b: 8). Uruguay ha avanzado en esa línea y realiza desde 2016 la identificación de los objetivos y metas de los ODS con las áreas programáticas del presupuesto nacional. No obstante, admite que alcanzar en 2030 los ODS va a implicar un gasto superior al que los gobiernos pueden aportar, por lo que hay que contar con los recursos del sector privado para contribuir al crecimiento económico sostenido, la inclusión y la diversidad social y la protección ambiental. Colombia ha dado un paso más en el análisis de datos para cada fuente del gasto público, determinando los recursos que coadyuvan al cumplimiento de los ODS (Naciones Unidas, 2019: 68).

República Dominicana reconoce que debe identificar y gestionar los medios financieros para cumplir con los ODS y realizar una proyección de la financiación requerida para su implementación con la participación de los distintos sectores, así como gestionar recursos de la cooperación internacional. Destaca un aspecto trascendente que afecta a varios países de la región: el hecho de que se le califique como país de renta media-alta le otorga pocas opciones para obtener fondos de la ayuda oficial al desarrollo.

La principal fuente de financiación de los ODS es el gasto público, destacando el aportado por gobierno nacional sobre los recursos de las entidades territoriales, como lo reconocen Colombia y Ecuador. El Salvador ha diseñado una estrategia de financiación que abarca todas las fuentes y Guatemala pone el énfasis en fortalecer las finanzas públicas y alinear la inversión privada y la cooperación internacional para contar con los recursos necesarios para alcanzar los ODS. En un sentido similar, Paraguay aboga por potenciar nuevas fuentes de generación de recursos propios para implementar la Agenda 2030.

Otros países profundizan en las reformas para impulsar el cumplimiento de la Agenda 2030, como es el caso de Chile y su simplificación de la reforma tributaria con el fin de incrementar la carga tributaria. Esta es también la senda que México diseñó en 2018 con el fin de modificar la política fiscal de ingresos y de gastos, movilizar recursos nacionales e impulsar la creación de un mercado de bonos verdes, sociales y sostenibles, y realizar una valoración de la efectividad y el impacto del gasto público en el cumplimiento de los ODS.

El hecho de que la ambiciosa Agenda 2030 no se haya visto acompañada de financiación específica puede condicionar claramente su éxito. Pocos países han tomado en cuenta el coste de la implementación de los ODS, que no siempre se incluyen en los presupuestos nacionales ni subnacionales.

Las consideraciones estadísticas están ampliamente presentes en los ENV. La cuestión es si los países disponen de un sistema de información suficiente para poder atender esos indicadores. A tenor de la necesidad de reforzar la institucionalidad y los planes estadísticos nacionales expresada, entre otros por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Portugal y República Dominicana, las carencias son significativas y limitantes.

Se ha constituido la Conferencia Estadística de las Américas con el fin de mejorar la coordinación de las actividades estadísticas de los organismos de Naciones Unidas en la región. Por otra parte, en el caso de El Salvador se han complementado los indicadores de los ODS con 128 indicadores nacionales, lo que también sucede en algún otro país como Venezuela. En esta línea, el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe priorizó en 2018, 154 indicadores.

El proceso para el cumplimiento de los ODS admite numerosas variantes. Encontramos procedimientos de gestión novedosos en el caso de Argentina. Este país ha desarrollado convenios con diversas universidades en relación con la implementación de los ODS en materia de identificación, diagnóstico, información, tecnologías de la información, comunicación, cuantificación de la inversión y determinación de los patrones de consumo de la población. En general, hallamos en todos los países procedimientos de articulación con los poderes territoriales, los empresarios, la sociedad civil y la academia.

En resumen, la capacidad institucional resulta determinante en la consecución de los ODS y presenta claros retos en la mayoría de los países iberoamericanos. El hecho de que la ambiciosa Agenda 2030 no se haya visto acompañada de financiación específica puede condicionar claramente su éxito, especialmente en los países menos desarrollados, pero también en los de desarrollo medio, al quedar excluidos de la ayuda oficial de desarrollo. Pocos países han tomado en cuenta el coste de la implementación de los ODS, que no siempre se incluyen en los presupuestos nacionales ni subnacionales.

El llamamiento a la colaboración privada y social en la financiación de los ODS no oculta que el esfuerzo principal de financiación está recayendo en los presupuestos de los gobiernos nacionales que, en algunos casos, están desarrollando reformas para incrementar sus ingresos fiscales. Es preciso explorar las posibilidades de la

Se requieren esfuerzos importantes a favor de una mayor integración económica regional o subregional y de cooperación regional en áreas como cambio climático, cuidado del medio ambiente, exportaciones, integración productiva, migración, infraestructuras, energías renovables y nuevas tecnologías.

cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en áreas como la inversión, las finanzas y la infraestructura, así como en el intercambio de conocimientos, experiencias y soluciones de desarrollo (Naciones Unidas, 2019: 221).

La debilidad estadística, tanto de información como institucional, está generalizada en la región. Es preciso mejorar las capacidades nacionales y la recogida de información, aumentar la asistencia técnica a los países, fortalecer los sistemas de información, obtener datos lo más desagregados posible por categorías de la población⁹ e intercambiar, abrir, difundir y publicar información estadística (Naciones Unidas, 2018a: 16-17). Finalmente, los retos que hay que afrontar requieren incorporar nuevos procedimientos de gestión, lo que sucede excepcionalmente.

3.4 Relaciones intergubernamentales

La Agenda 2030 otorga un importante papel al desarrollo de alianzas nacionales, regionales y globales con múltiples actores de diversa naturaleza, a lo que dedica el ODS 17. Los años transcurridos desde su aprobación han mostrado que los países deben esforzarse más en descender al ámbito subnacional. También se ha detectado que un aspecto que determina la viabilidad de los ODS es la implicación del poder legislativo en su implantación.

La integración en alianzas regionales o globales no es suficientemente fuerte en los países iberoamericanos -incluso se ha debilitado, siguiendo la tendencia global a la fragmentación- más allá de las relaciones de colaboración que mantienen con los organismos del Sistema de Naciones Unidas, la creación del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible y la participación en los organismos tradicionales de la región. Sin embargo, se requieren esfuerzos importantes a favor de una mayor integración económica regional o subregional y de cooperación regional en áreas como cambio climático, cuidado del medio ambiente, exportaciones, integración productiva, migración, infraestructuras, energías renovables y nuevas tecnologías (Naciones Unidas, 2019: 11-12 y 221).

Más frecuente es hallar alianzas nacionales como el proyecto "ODS para Todos" de Colombia, el Foro del Acuerdo Nacional de Perú o la plataforma "Aliança ODS Portugal" que integran a representantes económicos, sociales y públicos. Algún país, como Guatemala, manifiesta abiertamente el desafío que representa la conformación de alianzas estratégicas con todos los actores de la

El descenso de la Agenda 2030 al ámbito local resulta de gran importancia para que sus principios calen efectivamente en la población y las organizaciones sociales y la mayoría de las empresas.

sociedad, mientras que otros como Honduras, Nicaragua o Panamá destacan la necesidad de lograr una mayor participación de los actores en el proceso de implementación.

Los países son conscientes del largo camino que queda por recorrer hasta 2030 y que necesitan adquirir nuevas capacidades. Así, Andorra pone el énfasis en la formación en cooperación internacional y voluntariado. Para seguir ese camino muchos se encomiendan al Sistema de Naciones Unidas con el fin de fortalecer su capacidad, las alianzas e instituciones, como plantea Bolivia, o encuentran el apoyo específico de CEPAL, como Honduras. El Salvador firmó el primer convenio en el mundo con este Sistema para dar sostenibilidad a los esfuerzos del país para lograr esta agenda global. Existe una alta coincidencia en la necesidad de revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible y los mecanismos de gobernanza global por una sociedad pacífica, justa, inclusiva, diversa y libre de violencia.

A pesar de ser considerado un elemento de gran importancia por la ONU en los ENV, pocos países, entre ellos Panamá y Paraguay, hacen referencia a la Agenda de Acción de Addis Abeba para la Financiación del Desarrollo, al Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2105-2030 (todos de 2015), a la Nueva Agenda Urbana (2016), o a los principios de eficacia de la ayuda al desarrollo acordados internacionalmente, lo que produce una desconexión entre estas agendas y la Agenda 2030.

Paraguay realiza una interesante aportación al considerar que, en su caso, el apoyo de los socios internacionales es indispensable para alcanzar los ODS y denuncia que “han disminuido sus posibilidades de seguir recibiendo fondos de ayuda oficial al desarrollo, con un criterio puramente economicista (con base en el ingreso per cápita), que desconoce la complejidad del fenómeno del desarrollo, que es multidimensional” (Comisión ODS Paraguay 2030, 2018: 52). Esta orientación multidimensional coincide con las recomendaciones de algunos organismos internacionales, que entienden que “el PIB per cápita no refleja la capacidad real de acceder o movilizar recursos, ni tampoco el nivel de bienestar social, económico y de protección ambiental de que disfruta el país” (Naciones Unidas, 2019: 222).

El descenso de la Agenda 2030 al ámbito local resulta de gran importancia para que sus principios calen efectivamente en la población y las organizaciones sociales y la mayoría de las empresas. Muchos países son conscientes de esta necesidad y articulan la

representación subnacional en la arquitectura institucional de los ODS, incluso establecen sistemas complejos de los que no siempre existe información suficiente sobre su funcionamiento. En el caso de Colombia se ha incorporado la Agenda 2030 a los planes de desarrollo de los 32 departamentos y en los gobiernos locales. En España se ha diseñado un órgano de cooperación entre el Estado, las comunidades autónomas y los gobiernos locales. No obstante, la impresión es que las iniciativas de localización de los ODS mediante, por ejemplo, su integración en los planes estratégicos locales, son declarativas ya que no se encuentran suficientes referencias a sistemas de seguimiento en el nivel subnacional.

Se encuentran webs destinadas a los municipios y herramientas para implementar los ODS en Argentina; guías en España, México y Brasil; documentos para la gobernanza multinivel en Costa Rica; o un "Kit Territorial" en Colombia. Ecuador, mediante la Fundación Futuro Latinoamericano y el Grupo FARO, con apoyo de la Unión Europea, desarrolla una iniciativa de monitoreo de los ODS a nivel subnacional y de incorporación en las políticas públicas. En el caso de Brasil, las organizaciones municipalistas concentraron sus esfuerzos en el alineamiento de los instrumentos de planificación con las metas y objetivos de los ODS; los prefectos municipales desarrollaron una actividad similar a través del *Frente Nacional dos Prefeitos*. Chile ha desarrollado talleres en el ámbito regional y local sobre el diagnóstico de los ODS en regiones con importante presencia de población rural, indígena o migrante.

Finalmente, la localización de los ODS puede integrarse en las políticas de descentralización seguidas por los países. Este es el caso de República Dominicana y de Uruguay. Estos países desarrollan varias iniciativas de descentralización de la inversión pública en el nivel local, mediante un proceso participativo de la sociedad civil y el sector privado y ha realizado una Evaluación Rápida Integrada (RIA: *Rapid Integrated Assessment*) sobre la alineación de los ODS en el nivel departamental que permite analizar sus brechas.

La implicación del legislativo en los procesos de implantación de los ODS es escasa en los países iberoamericanos y muestra diferentes intensidades. Existen numerosos acuerdos, resoluciones, declaraciones, iniciativas o apoyos parlamentarios sobre los ODS en países como Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana. En otros casos se crean comisiones parlamentarias específicas como en Ecuador, España, México o Nicaragua. Se incluye

a los órganos legislativos en las consultas para la aprobación del ENV o en el proceso de seguimiento de los ODS como en Andorra y Panamá. En Colombia el legislativo debate y aprueba el plan nacional de desarrollo, lo que sucede en pocos países. Argentina y México han establecido sistemas de seguimiento de la Agenda 2030 en sus legislativos. Los parlamentos son punto de encuentro de los procesos participativos en relación con los ODS en casos como Perú o Portugal.

En conclusión, se observan debilidades en la traslación nacional de la Agenda 2030 al ámbito regional y al global, más allá del intercambio de buenas prácticas o el seguimiento por algunos organismos entre los que se destaca CEPAL. Falta la conciencia de que el rendimiento nacional en los ODS debe contribuir a la consecución global de la Agenda 2030. Es llamativo en el caso de Latinoamérica, donde existen numerosas organizaciones transnacionales, que no se haya adoptado una visión integradora de los ODS en la región. Algo similar sucede en el ámbito subnacional donde, a pesar de la existencia de valiosas iniciativas, no se constata una eficaz integración generalizada de las políticas nacionales y las locales. Sin duda, esto es reflejo de los problemas de articulación institucional de carácter territorial de muchos de los países iberoamericanos. Por último, la conexión entre los órganos legislativos y los ejecutivos admite un amplio campo de mejora que explore un control y seguimiento efectivos del cumplimiento de los ODS por los órganos de representación democrática.

La Agenda 2030 no se ha visto acompañada de una revisión de los mecanismos de cooperación internacional, especialmente los de financiación, ni de la conceptualización del desarrollo que, como señalan diversos países, no ha de basarse principalmente en criterios económicos cuantitativos. Finalmente, la cooperación debe fortalecer la capacidad institucional de las partes interesadas gubernamentales, especialmente en el ámbito local.

3.5 Participación/comunicación

Los procesos participativos son un requisito ineludible para la implementación de la Agenda 2030 y constituyen un contenido importante de los ENV. En esta variable se van a analizar las dimensiones relativas a la existencia de consultas o encuestas, al intercambio de información entre los agentes implicados y a los mecanismos de interacción y de participación entre los agentes.

Las consultas y las encuestas suelen utilizarse para efectuar el diagnóstico de los ODS y en la tramitación de la aprobación de los

Una de las mayores carencias constatadas en todos los países es la falta de conocimiento de la Agenda 2030 por la población y las organizaciones de todo tipo.

ENV. Andorra, Argentina, Perú y Portugal, por ejemplo, realizaron encuestas *on line* en el proceso de aprobación de los ENV. En estas encuestas se suelen incluir preguntas sobre priorización de los objetivos nacionales en relación con los ODS. Por su parte, Chile ha desarrollado el proceso “Yo opino, es mi derecho” sobre ODS y la Agenda 2030 dirigido a niños y adolescentes.

Una de las mayores carencias constatadas en todos los países es la falta de conocimiento de la Agenda 2030 por la población y las organizaciones de todo tipo. Para tratar de salvar esta laguna, se han realizado numerosos encuentros, jornadas, actos de divulgación, talleres retransmitidos vía *streaming*, webs, noticias, foros, y se han utilizado las redes sociales, así como se han elaborado mapas de las organizaciones de la sociedad civil o se han georreferenciado las necesidades de la población, como en Honduras. En algunos casos se ha implementado una estrategia de comunicación, como en República Dominicana, o se ha buscado el apoyo del Sistema de Naciones Unidas para desarrollarla en Bolivia y Chile. Panamá ha llegado a establecer julio como “Mes de los ODS” con el objetivo de sensibilizar y generar la apropiación de estos objetivos por parte de la ciudadanía y hacer un llamamiento a la acción.

El mecanismo de participación más común es la creación de organismos del tipo comisión o consejo que pueden contar con grupos de trabajo en los que se da cabida a una amplia representación de la sociedad civil, el sector privado, las defensorías del pueblo, la academia, las organizaciones religiosas, los gobiernos subnacionales y demás actores interesados, incluidos, en ocasiones, los órganos de representación legislativos y más escasamente los judiciales, lo que sucede en Costa Rica en su Pacto Nacional por el Avance de los ODS. En unos pocos países existe la obligación de suscitar la participación de actores no estatales, como en España. En Panamá se contó con el apoyo del PNUD para realizar las consultas que incluyeron también a los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los jóvenes. En los casos de Ecuador, Perú y Portugal la participación se extiende al territorio mediante la creación de mesas de diálogo o talleres participativos descentralizados. Finalmente, hay que destacar los esfuerzos realizados por distintos países en la medición multidimensional de la pobreza mediante procesos de consulta en Brasil, Chile, El Salvador, México y República Dominicana (Naciones Unidas, 2019: 63).

Como buenas prácticas regionales destacan la Fundación América Solidaria, apoyada por CEPAL, que está dirigida a jóvenes entre 15

y 17 años, así como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), adoptado en marzo de 2018 (Naciones Unidas, 2019: 60 y 62).

Las universidades suelen estar presentes en los procesos de consulta y en algunos países tienen un papel de cierta relevancia. En el caso de Argentina, su función ha sido amplia aportando un importante apoyo en la definición del modelo de implantación de la Agenda 2030. Este sería el caso también de Uruguay en el que la academia aporta información relevante respecto al avance en el cumplimiento de los ODS. En El Salvador se han implicado a docentes y estudiantes en actividades de socialización de la Agenda 2030 y en Honduras se propicia la investigación y la docencia sobre la Agenda 2030 buscando un efecto multiplicador sobre su conocimiento.

Una de las novedades de los ODS frente a los ODM es el llamamiento a la participación de las empresas en su cumplimiento, lo que se ha concretado en la integración en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas (*UN Global Compact*) de más de 8.000 compañías y en la creación de redes nacionales similares. La búsqueda de la implicación privada en los países va más allá en ocasiones de su integración en los procesos de participación y consulta. Así, se encuentra la integración de los ODS en las políticas corporativas y en la responsabilidad social corporativa, especialmente en la banca en Andorra. En muchos países se hallan buenas prácticas empresariales orientadas a la gestión ambiental y social, los microcréditos, los bonos sociales y los bonos verdes. No obstante, es evidente que en el ámbito de los negocios queda mucho por hacer (Naciones Unidas, 2019: 14).

Más allá de la formalización de la participación y de los procesos de información en los distintos países, surge una serie de dudas sobre su eficacia. Se constata una cierta confusión entre las tareas de información y sensibilización ya que no basta, por ejemplo, crear webs para lograr la sensibilización de la población (CEPEI, 2018a: 3). Hay incertidumbre sobre la implicación real y la contribución de los actores sociales y privados en el proceso de implementación de la Agenda 2030 o de los ENV, además de la identificación de necesidades o prioridades. En este sentido, parece necesario habilitar espacios permanentes de diálogo, discusión de políticas públicas y rendición de cuentas entre las organizaciones de la sociedad civil y

En el ámbito de la comunicación, en todas partes se observan retos importantes respecto a la sensibilización, el conocimiento y la apropiación de la Agenda 2030, comenzando por los responsables políticos y los servidores públicos. Por otra parte, el papel de los medios de comunicación en la consecución de la Agenda 2030 es débil en todos los países.

las instituciones públicas. En el ámbito de la comunicación, en todas partes se observan retos importantes respecto a la sensibilización, el conocimiento y la apropiación de la Agenda 2030, comenzando por los responsables políticos y los servidores públicos. Por otra parte, el papel de los medios de comunicación en la consecución de la Agenda 2030 es débil en todos los países. En definitiva, parece claro que es preciso una mayor participación e implicación de los actores claves con el fin de crear un sentido de apropiación de la Agenda 2030 por todas las partes interesadas. En el caso de los actores privados esto puede facilitar el aporte de recursos en la implementación de los ODS.

Conclusión

Se llega a la Agenda 2030 y a sus ODS después de décadas de desarrollo de los mecanismos de cooperación internacional, de la evolución del pensamiento político y de gestión pública y de las realizaciones de los gobiernos, de las organizaciones internacionales sociales y de las empresas. El resultado es una realidad ampliada de lo público y el enriquecimiento de valores y principios como alianza, participación, coherencia, inclusión, diversidad, integración, universalidad o desarrollo sostenible, cobran un nuevo significado y alcance para la acción pública.

Para que la Agenda 2030 pueda llevarse a cabo con éxito es preciso que los países iberoamericanos cuenten con una arquitectura institucional que facilite la gobernanza y la capacidad necesaria para cumplir con sus objetivos. La capacidad institucional abarca, entre otros aspectos, la presupuestación y la financiación, los sistemas y tecnologías de la información y la comunicación, la evaluación, la participación y la rendición de cuentas, la estructura organizativa, la articulación interna y externa mediante alianzas y el fortalecimiento de las competencias profesionales y de los valores de las personas.

Las instituciones políticas son un factor determinante para lograr la confianza, para reducir la complejidad social y para generar certidumbre política, económica e internacional en los Estados y en sus responsables. Además, influyen en el proceso político y en la estabilización democrática de las sociedades, favoreciendo el capital social y la inclusión y el desarrollo de las capacidades de las organizaciones existentes en la sociedad y de los ciudadanos en su contribución al bien común. La arquitectura institucional

Se necesitan Estados que asuman efectivamente su responsabilidad con la participación activa de la sociedad y del sector privado para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible que favorezca la estabilidad, el crecimiento y la innovación. Para ello es preciso concebir al Estado y a su Administración como una plataforma en la que interactúan numerosos actores con el fin de promover y lograr el bien común mediante el impulso público.

gubernamental contribuye a que los ciudadanos estén satisfechos con la democracia, la confianza social y la confianza política, lo que confiere legitimidad y mayor probabilidad de aceptación social de las instituciones políticas y de obediencia al orden constituido.

Los retos más importantes en Latinoamérica son la reducción de las desigualdades (ODS 10) y el logro de la paz, la justicia y de instituciones fuertes (ODS 16). A estos desafíos hay que añadir en algunos países la mejora en salud y bienestar (ODS 3), industria, innovación e infraestructura (ODS 9) y vida submarina (ODS 14). Además, el crecimiento económico en Latinoamérica no siempre se ha trasladado al fortalecimiento de la institucionalidad pública ni al bienestar general de los ciudadanos.

Se necesitan Estados que asuman efectivamente su responsabilidad con la participación activa de la sociedad y del sector privado para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible que favorezca la estabilidad, el crecimiento y la innovación. Para ello es preciso concebir al Estado y a su Administración como una plataforma en la que interactúan numerosos actores con el fin de promover y lograr el bien común mediante el impulso público. De esta manera, cuando la arquitectura institucional se orienta a un concepto abierto del gobierno y a la estabilidad, existen altas probabilidades de lograr todo tipo de recursos y conocimientos necesarios para cumplir con los ODS. Además, la arquitectura institucional puede reforzarse aprovechando la estructura existente regional, esté integrada o no en el Sistema de Naciones Unidas, e incorporar los ODS en la planificación y en el presupuesto nacional.

Las tipologías más utilizadas sobre la fortaleza institucional no suelen contemplar la combinación entre factores o medios y las funciones administrativas. En este estudio se han delimitado las variables más significativas que integran la arquitectura institucional en Iberoamérica a partir de los estudios académicos, la documentación oficial existente y de los EVN de cada país: liderazgo efectivo, mecanismos institucionales, capacidad institucional, relaciones intergubernamentales y participación, que a su vez se han desglosado en varias dimensiones. A partir de aquí, se hace una serie de propuestas de mejora de la arquitectura institucional de la Agenda 2030 para los países iberoamericanos.

La Agenda 2030 es probable que tenga éxito en su implantación si forma parte de la agenda política y de gobierno de cada país, si el liderazgo es persistente, real, y se sitúa en el nivel más alto del gobierno. También ayudará mucho que la institución impulsora de

La capacidad institucional, y en concreto el factor presupuestario y financiero, así como la estadística o disponibilidad y tratamiento de los datos, condicionan decisivamente la consecución de los ODS.

la Agenda 2030 en cada país tenga poderes efectivos de coordinación o de planificación sobre los organismos gubernamentales y territoriales implicados.

El estudio realizado muestra que no existe de forma generalizada una visión integral e interrelacional de los ODS. Muchos países se han dotado de un diseño estructural complejo que hace dudar de su eficacia, por lo que es preciso hacer un esfuerzo en su simplificación orgánica y su integración en los mecanismos de planificación nacional. Además, se constata una gran dificultad para abordar en su integridad los ODS y sus metas, que se agrava cuando se trata de alinearlos con los objetivos e indicadores nacionales. Finalmente, la participación efectiva de los agentes sociales en la implementación, evaluación y control de la Agenda 2030 es débil.

La capacidad institucional, y en concreto el factor presupuestario y financiero, así como la estadística o disponibilidad y tratamiento de los datos, condicionan decisivamente la consecución de los ODS. La falta de financiación específica asociada a la Agenda 2030 y la exclusión de la ayuda al desarrollo de los países de riqueza media dificultan seriamente su cumplimiento. El esfuerzo presupuestario público resulta insuficiente, por lo que es necesaria la colaboración privada y social, así como reforzar la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular. La capacidad institucional se resiente por la debilidad estadística, lo que limita las decisiones y la gestión basadas en evidencias. Esto hace que sean necesarios esfuerzos de mejora importantes y coordinados.

La territorialización de los ODS es escasa en Iberoamérica, como también lo son las alianzas regionales y globales. Esta situación limita los avances nacionales y la consecución mundial de la Agenda 2030. La conexión entre los ejecutivos y los legislativos nacionales admite un amplio margen de mejora con el fin de que se produzca un control y seguimiento democráticos de la implementación de los ODS. La mejora de los aspectos intergubernamentales y de cooperación se debe completar con una revisión de los mecanismos de cooperación internacional en materia de financiación, modificando los criterios economicistas del desarrollo.

Existen dudas sobre la eficacia de los procesos de participación establecidos en muchos países referidas a la influencia real de la sociedad organizada en la implementación, seguimiento y control de la Agenda 2030. Esta situación hace que sea necesario establecer espacios de participación real entre las organizaciones y las instituciones públicas. En el caso de las empresas este cambio podría facilitar la extensión y profundidad de su compromiso con los ODS.

Por último, el factor explicativo del rendimiento de la Agenda 2030 en cada país es probable que dependa más de la existencia de mecanismos ordinarios y efectivos de planificación y de gestión que del diseño e implantación de una organización específica para el cumplimiento de los ODS.

Notas

(1) El documento “Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad” fue ratificado en 2010 por la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

(2) Hoy no puede entenderse el gran avance institucional experimentado en la región sin los documentos aprobados en las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, de las que el CLAD ostenta su secretaría permanente, como la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). A ella le han acompañado textos que marcan el camino a seguir en el fortalecimiento democrático de la países que componen el CLAD: el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008), la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013), la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) y la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018).

(3) Se puede entender por gobernanza el conjunto de normas, procesos y comportamientos de los sistemas social y político debidos a la interacción de los actores involucrados que influyen en el ejercicio del poder público, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (Comisión Europea, 2001: 8).

(4) No obstante, en la valiosa investigación de Morales ...[et al] (2018: 15 y 24) no se logra validar una de las hipótesis de su trabajo: “La confianza política aumenta a medida que mejora el desempeño de los servicios públicos”, aunque se asume que la confianza política puede servir de insumo para las reformas del sector público, pero al mismo tiempo es un resultado de las reformas.

(5) Estos autores incluyen en el concepto efectividad gubernamental: la percepción sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y su grado de independencia a las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de las políticas públicas y la credibilidad del compromiso del Gobierno con estas políticas. Por su parte, el *SDG Index and Dashboards Report 2018* (Sachs ...[et al], 2018: 8-9) establece variables relacionadas con la institucionalización de los ODS en los países del G20 en el nivel central/federal, relacionadas con el liderazgo

e impulso, coordinación, rendición de cuentas, planificación, financiación de los ODS, información, datos estadísticos y la implicación parlamentaria.

(6) Entendida como percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y el grado de independencia política, la calidad de la formulación e implementación de las políticas públicas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>, 2019.

(7) El acceso a los Informes Voluntarios Nacionales de Latinoamérica se puede encontrar en CEPAL: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/foro-paises-america-latina-caribe-desarrollo-sostenible/informes-voluntarios-nacionales>. El de Andorra se puede descargar en: https://www.exteriors.ad/campanya_ods/VNR_2018_Andorra.pdf. El de España se puede ver en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20113Spain_VNR_Report_Spain_29_de_junio_2018.pdf; y el de Portugal en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017_PT_REV_FINAL_28_06_2017.pdf.

(8) Las directrices actualizadas en 2017 y el Manual de 2018 se pueden consultar en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19017Trad_Gua_VNR_2018_ES_41120181.1.pdf.

(9) En materia de discapacidad, en 2001 las Naciones Unidas crearon el Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad. El Grupo de Trabajo sobre la Medición de la Discapacidad de la Conferencia Estadística de las Américas, cuya secretaría técnica ostenta CEPAL, ha publicado una propuesta metodológica para la inclusión de preguntas sobre discapacidad en los censos de población y vivienda.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2014), *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, Booket.
- Arenilla Sáez, Manuel (2003), *La reforma administrativa desde el ciudadano*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2017), "Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 67, febrero, pp. 33-68.
- _____ (2018), *Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica*, Caracas, CLAD.
- Börzel, Tanja A. (1997), "¿Qué tiene de especial el concepto de Policy Networks?", en *Revista Redes*, 50 p., <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>, 29-05-2019.
- Bouckaert, Geert (2012), "Trust in Public Administration", en *Administration*, Vol. 60 N° 1, pp. 91-115, <https://core.ac.uk/download/pdf/34557095.pdf>, 29-05-2019.

- Bouckaert, Geert; Loretan, Rolet; y Troupin, Steve (2016), *Public Administration and the Sustainable Development Goals*, Written Statement by the International Institute of Administrative Sciences, Submitted to the 15th Session of the United Nations Committee of Experts in Public Administration, New York, International Institute of Administrative Sciences, <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/541874/1/Statement.pdf>, 29-05-2019.
- CAF (2017), *Informe anual 2016*, Caracas, CAF, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1047>, 29-05-2019.
- Cajas, M. T. (2018), *Las raíces éticas del desarrollo sostenible*, Guatemala, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CEPAL (2014), *Panorama de la gestión pública*, Santiago, CEPAL.
- CEPEI (2017a), "Informe Nacional Voluntario de Ecuador ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas: Nueva York, 16 de julio de 2018", Bogotá, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, http://cepei.org/wp-content/uploads/2019/01/Ecuador_V3-1.pdf, 29-05-2019.
- _____ (2017b), "Análisis CEPEI de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los países ALC", Bogotá, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, <http://cepei.org/gobernanzas/analisis-cepei-de-las-revisiones-nacionales-voluntarias-de-los-paises-alc>, 29-05-2019.
- _____ (2017c), "Agenda 2030. Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los Países de América Latina y el Caribe en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Chile: Nueva York, 17 - 19 de julio de 2017", Bogotá, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, <http://cepei.org/wp-content/uploads/2017/08/Doc-Chile-3.pdf>, 29-05-2019.
- _____ (2018a), "Informe Nacional Voluntario de Colombia ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas: Nueva York, 16 de julio de 2018", Bogotá, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, <http://cepei.org/gobernanzas/analisis-del-informe-nacional-voluntario-de-colombia-en-el-hlfp-2018>, 29-05-2019.
- _____ (2018b), "Informe Nacional Voluntario de México ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas: Nueva York, 16 de julio de 2018", Bogotá, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, http://cepei.org/wp-content/uploads/2019/01/Mexico_v3-1.pdf, 29-05-2019.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2012), "Administrative Reforms in Western Democracies", en *The Sage Handbook of Public Administration*, B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), London, Sage, pp. 576-589.

- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, <http://siare.clad.org/fulltext/0046100.pdf>.
- _____ (2006), "Código Iberoamericano de Buen Gobierno", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Montevideo, Uruguay, <http://siare.clad.org/fulltext/0054001.pdf>.
- _____ (2007), "Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, <http://siare.clad.org/fulltext/0056701.pdf>.
- _____ (2008), "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, <http://siare.clad.org/fulltext/0061101.pdf>.
- _____ (2009), "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, <http://siare.clad.org/fulltext/0064101.pdf>.
- _____ (2013), "Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Ciudad de Panamá, Panamá, <http://siare.clad.org/fulltext/0077000.pdf>.
- _____ (2016), "Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, <http://siare.clad.org/fulltext/0082401.pdf>.
- _____ (2018), "Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública", Caracas, CLAD. Documento aprobado por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Antigua, Guatemala, <http://siare.clad.org/fulltext/0090301.pdf>.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001), "La gobernanza europea: un libro blanco", Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>, 29-05-2019.

- Comisión ODS Paraguay 2030 (2018), Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Asunción, Naciones Unidas, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19877IVN_ODS_PY_2018_book_Final.pdf, 29-05-2019.
- Easton, David (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley.
- Fernández, Miguel (2017), "Los gobiernos importan: desempeño y confianza político institucional en América Latina", Santiago, Universidad del Desarrollo. Facultad de Gobierno. Centro de Políticas Públicas, <http://repositorio.udd.cl/handle/11447/1401?show=full>, 29-05-2019.
- Freitag, Markus (2003), "Social Capital in (Dis) Similar Democracies: the Development of Generalized Trust in Japan and Switzerland", en *Comparative Political Studies*, Vol. 36 N° 8, pp. 936-966.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press.
- García Sánchez, Isabel María (2007), "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", en *Presupuesto y Gasto Público*, N° 47, pp. 37-64.
- Gomá Lanzón, Javier (2016), "El ideal democrático", en *La realidad social de España*, Julio Iglesias de Ussel (ed.), Madrid, Instituto Nacional Administración Pública, pp. 109-117.
- Huawei (2018), "Accelerating SDGs through ICT. 2018 Huawei ICT Sustainable Development Goals", s.l., Huawei Technologies, https://www.huawei.com/minisite/gci/assets/files/Huawei_2018_SDG_report_en.pdf, 29-05-2019.
- Ihobe (2019), "Agenda 2030 local. Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local; guía práctica", Bilbao, Ihobe Sociedad Pública de Gestión Ambiental; Red Vasca de Municipios Sostenibles, https://www.impermungi.com/wp-content/uploads/2019/06/UDALSAREA-Agenda_local_2030_guia_practica_cas.pdf, 25-09-2019.
- Informe Luz (2018), "Aprobación e implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en México. Informe Luz del Espacio de Articulación de la Sociedad Civil para el Seguimiento de la Agenda 2030 en México", México, https://action4sd.org/wp-content/uploads/2018/07/Mexico-INFORME-LUZ-OSC_2030-FINAL-3-JULIO.pdf, 29-05-2019.
- Jiménez Díaz, José Francisco (2013), "Crisis económica, confianza institucional y liderazgos políticos en España", en *Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, N° 15, pp. 125-141.

- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2010), *The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues*, Washington, World Bank, <http://hdl.handle.net/10986/3913>, 29-05-2019.
- Kinndornay, Shannon (2019), *Implementación progresiva de los ODS a nivel nacional: un estudio independiente de los informes de revisión nacional voluntaria presentados ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2018*, Ottawa, Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional, <http://cepei.org/wp-content/uploads/2019/01/Resumen-ejecutivo.pdf>.
- Kwame, Jomo; Chowdbury, Anis; Sharma, Krishnan; y Platz, Daniel (2016), "Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?", New York, United Nation. Department of Economic and Social Affairs (Working Paper; N° 148), <https://pdfs.semanticscholar.org/973a/1fe95a1b0f303eb5eaa50f6af07ae152c71b.pdf>, 29-05-2019.
- Larrouqué, Damien (2018), "¿Qué se entiende por 'Estado weberiano'? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 70, febrero, pp. 9-30.
- Latinobarómetro (2016), "Latinobarómetro. Informe 2016", Santiago, Corporación Latinobarómetro, http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005843-Informe_LB_2016.pdf, 29-05-2019.
- Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria (2010), "Variación de la fortaleza institucional", en *Revista de Sociología*, N° 24, pp. 31-56.
- Meneguzzo, Marco (1997), "De la *New Public Management* a la *Public Governance*: el péndulo de la investigación acerca de la administración pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 10, septiembre-diciembre, pp. 33-41.
- Montero Gibert, José Ramón; Zmerli, Sonja; y Newton, Ken (2008), "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia", en *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 122, pp. 11-54.
- Morales, Marjorie; Bustos, Marco; y Silva, Javiera (2018), "Determinantes de la confianza política: un estudio transversal", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 71, junio, pp. 5-26, <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/071-junio-2018/Morales-Bustos-Silva.pdf>, 29-05-2019.

- Naciones Unidas (2014), "El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015", New York, Naciones Unidas. Asamblea General, <http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf>, 29-05-2019.
- _____ (2015a), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", New York, Naciones Unidas. Asamblea General, http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf, 29-05-2019.
- _____ (2015b), "Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)", New York, Naciones Unidas. Asamblea General, http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf, 29-05-2019.
- _____ (2017), "Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017: Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", New York, Naciones Unidas. Asamblea General, <https://undocs.org/es/A/RES/71/313>, 29-05-2019.
- _____ (2018a), "Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018", New York, Naciones Unidas, <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-ES.pdf>, 29-05-2019.
- _____ (2018b), "La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe", Santiago, Naciones Unidas; CEPAL, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf, 29-05-2019.
- _____ (2018c), "Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe", Santiago, Naciones Unidas; CEPAL, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43415/S180038_0_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y.
- _____ (2019a), "Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe", Santiago, Naciones Unidas; CEPAL, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44551-informe-avance-cuatrienal-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo>, 29-05-2019.

- _____ (2019b), "The Decade to Deliver: a Call to Business Action. The United Nations Global Compact - Accenture Strategy CEO Study on Sustainability 2019", New York, Naciones Unidas. Global Compact; Accenture Strategy, https://www.accenture.com/_acnmedia/pdf-109/accenture-ungc-ceo-study.pdf#zoom=50, 25-09-2019.
- North, Douglas Cecil (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- OCDE (2014), *Panorama de las administraciones públicas 2013*, Madrid, OCDE; Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2016), *Panorama de las administraciones públicas 2015*, Madrid, OCDE; Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2018), *Panorama de las administraciones públicas 2017*, Madrid, OCDE; Instituto Nacional de Administración Pública.
- PNUD (2017), Curso virtual. Bienestar más allá del ingreso: un enfoque multidimensional para abordar la Agenda 2030, New York, PNUD, [https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Poverty%20Reduction/UNDP-RBLAC-ESP%20RIA%20+Combo%20Training%20Manuals%20\(2\).pdf](https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Poverty%20Reduction/UNDP-RBLAC-ESP%20RIA%20+Combo%20Training%20Manuals%20(2).pdf), 25-09-2019.
- Putnam, Robert; Leonardi, Robert; y Nanetti, Rafaella (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Rice, Susan E. y Stewart, Patrick (2008), *Index of State Weakness in the Developing World*, Washington, The Brookings Institution.
- Robinson, Mark (2015), *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Singapore, PNUD. Global Centre for Public Service Excellence.
- Rothstein, B. y Stolle, D. (2007), "The Quality of Government and Social Capital: a Theory of Political Institutions and Generalized Trust", Göteborg, Göteborg University. Department of Political Science; The QOG Institute Quality of Government (Working Paper Series; N° 2).
- Sachs, J.; Schmidt-Traub, G.; Kroll, C.; Lafortune, G.; y Fuller, G. (2018), *SDG Index and Dashboards Report 2018. Global Responsibilities: Implementing the Goals*, Göteborg, Bertelsmann Stiftung; Sustainable Development Solutions Network, https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2018/2018_sdg_index_and_dashboards_report.pdf, 29-05-2019.

- Sampó, Carolina (2004), "Corrupción y debilidad institucional: factores de inseguridad", en *Argentina Global*, N° 15, septiembre-diciembre, https://www.academia.edu/3465852/Corrupci%C3%B3n_y_debilidad_institucional_factores_de_inseguridad, 29-05-2019.
- Sanahuja, José Antonio (2016), "De los objetivos del milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", en *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global: Anuario Ceipaz. 2014-2015*, Manuela Mesa (coord.), Madrid, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, pp. 49-83, <http://www.ceipaz.org/images/contenido/ANUARIO%20%20CEIPAZ%202014-2015.pdf>, 29-05-2019.
- Schyns, P. y Koop, C. (2010), "Political Distrust and Social Capital in Europe and the USA", en *Social Indicators Research*, Vol. 96 N° 1, pp. 145-167.
- Spiller, Pablo T. y Tommasi, Mariano (2007), *The Institutional Foundations of Public Policy: a Transactions Theory and an Application to Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sztompka, Piotr (1999), *Trust: a Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Umaña, Jorge (2018), Estado del arte del #BigData en Costa Rica para medir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Bogotá, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, http://cepei.org/wp-content/uploads/2019/01/Estado-del-arte-Costa-Rica.vf_.pdf, 29-05-2019.
- Van de Walle, Steven; Van Roosbroek, Steven; y Bouckaert, Geert (2008), "Trust in the Public Sector: Is There any Evidence for a Long-Term Decline?", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74 N° 1, pp. 45-62, https://www.researchgate.net/publication/228124415_Trust_in_the_Public_Sector_Is_There_Any_Evidence_for_a_Long-Term_Decline/download, 29-05-2019.
- Van der Meer, Tom (2017), "Political Trust and the 'Crisis of Democracy'", en *Oxford Research Encyclopedias*, Oxford, Oxford University Press, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-77>, 29-05-2019.
- World Bank (2019), *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, Washington, World Bank, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc>, 29-05-2019.