

El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Pablo-José MARTÍNEZ-OSÉS
Colectivo La Mundial (España)

María-Luisa GIL-PAYNO
luisa.gilpayno@ecosfron.org
Economistas sin Fronteras (España)
y Universidad Nacional de
Educación a Distancia (España)

The Policy Coherence for Development Index: measuring the Agenda 2030 from the policy coherence for development perspective

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. La Agenda 2030 y la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)**
 - 2.1. Principales novedades en la Agenda 2030: universalidad y enfoque integrado y multidimensional**
 - 2.2. El enfoque de CPD: una aproximación adecuada para el abordaje de la Agenda 2030**
- 3. El reto de la medición de la CPD en la Agenda 2030**
 - 3.1. Medir no es neutral**
 - 3.2. Marco de seguimiento en construcción y disputa**
 - 3.3. Indicadores de la Agenda 2030 desde un enfoque transformador de la CPD**
- 4. El Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD): una aproximación cuantitativa para una agenda holística de desarrollo**
 - 4.1. Pertinencia y objetivos**
 - 4.2. El enfoque de desarrollo y de CPD del ICPD**
 - 4.3. Estructura del ICPD**
 - 4.4. Metodología de construcción del ICPD**
 - 4.4.1. Elaboración del marco teórico**
 - 4.4.2. Identificación y selección de indicadores**
 - 4.4.3. Construcción estadística del indicador compuesto**
 - 4.5. El ICPD como herramienta de interpretación y seguimiento de la Agenda 2030**
 - 4.5.1. Principales puntos en común**
 - 4.5.2. Principales diferencias y contribuciones**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Pablo-José MARTÍNEZ-OSÉS
Colectivo La Mundial (España)

María-Luisa GIL-PAYNO
luisa.gilpayno@ecosfron.org
Economistas sin Fronteras (España)
y Universidad Nacional de
Educación a Distancia (España)

The Policy Coherence for Development Index: measuring the Agenda 2030 from the policy coherence for development perspective

Citar como:

Martínez-Osés, P. J., Gil-Payno, M.L. (2017). El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 102-127

Resumen

En este artículo se presenta el Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD) que constituye, en su conjunto, un nuevo marco de comprensión e interpretación de los desafíos de la Agenda 2030 y de las políticas públicas que su abordaje requiere, así como un ambicioso sistema de seguimiento que permite evaluar el cumplimiento de los países con los compromisos en ella asumidos desde la óptica de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Previamente, en el artículo se expone cómo la Agenda 2030 requiere de un nuevo aparato conceptual e instrumental que consolide una nueva narrativa sobre los desafíos del desarrollo basada en la universalidad, integralidad y multidimensionalidad e incorpore las interdependencias e interconexiones globales que caracterizan al mundo actual. Esto permitiría, asimismo, una medición rigurosa de los avances y retrocesos en relación con los objetivos de desarrollo sostenible y metas acordados internacionalmente.

Palabras clave: Coherencia de Políticas para el Desarrollo, Agenda 2030, indicadores.

Cite as:

Martínez-Osés, P. J., Gil-Payno, M.L. (2017). El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 102-127

Abstract

The article presents the Policy Coherence for Development Index (PCDI) which is, as a whole, a new framework for understanding and interpreting the challenges of the Agenda 2030 and the public policies its approach requires. It provides also an ambitious monitoring system to assess countries' compliance with the agreed commitments from the policy coherence for development perspective. Previously, the article exposes how the 2030 Agenda requires a new conceptual and instrumental framework in order to consolidate a new narrative about the development challenges based on the universality, integrality and multidimensionality, including also the global interdependencies and interconnections that characterize today's world. This framework must also provide a solid measurement of progress and setbacks regarding the Sustainable Development Goals and targets internationally agreed.

Keywords: policy coherence for development, Agenda 2030, indicators.

1 Introducción

La Agenda 2030 abre un tiempo nuevo para los desafíos del desarrollo, tanto porque es un reflejo del cambiante panorama global como por las novedades que trae consigo en forma de propuesta universal y multidimensional. Su abordaje supone un reto conceptual y desde el punto de vista del seguimiento y la medición de los compromisos. En paralelo al proceso de construcción, el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) ha evolucionado y ampliado su enfoque y su alcance; de este modo se sitúa como una apuesta para el abordaje de las cuestiones sistémicas y nucleares de la nueva agenda. Al tiempo que aún permanece abierto el debate sobre el sistema de seguimiento, nuevas propuestas para medir los procesos de desarrollo desde la mirada de la CPD, como el Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD), pueden constituir aportaciones relevantes para hacer la Agenda 2030 realmente transformadora.

En este artículo se aborda, primero, lo que significa que la Agenda 2030 sea universal, integrada y multidimensional; después, los cambios que se han producido en el panorama internacional y en el sistema de ayuda como contexto en el que nace la agenda; posteriormente, la evolución del concepto de CPD y su ampliación, que sirve como principio orientador para las políticas en virtud de su carácter universal e integrado. El cuarto epígrafe recoge un análisis del estado de la cuestión métrica en la Agenda 2030. En el quinto, analizamos el ICPD elaborado por la Plataforma 2015 y más¹, atendiendo a su enfoque, estructura y metodología de construcción. Después, analizamos en qué medida el ICPD presenta puntos en común y diferencias con la serie de indicadores que servirán para el seguimiento de la Agenda 2030. Finalizamos con un epígrafe de conclusiones.

2 La Agenda 2030 y la CPD

2.1. Principales novedades en la Agenda 2030: universalidad y enfoque integrado y multidimensional

Existe un amplio consenso acerca de la ambición y gran alcance que la Agenda 2030 tiene en comparación con otros acuerdos anteriores. Esta ambición no solo se explica en términos de abordaje de la complejidad por el número elevado de objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y metas, sino que se refiere a su carácter universal, el enfoque integrado e indivisible de los ODS y la

1 La Plataforma 2015 y más, una red de 11 ONGD especializada en investigación e incidencia política en el ámbito del desarrollo, cesó su andadura en diciembre de 2015. Actualmente, el seguimiento del ICPD lo realiza la Coordinadora de ONGD de España.

adopción de una visión de desarrollo sostenible multidimensional (United Nations 2015).

¿Qué significa que la Agenda 2030 afirme su carácter universal? Más allá de que el mundo tomado en su totalidad sea el objeto de la agenda misma, cabe hacer, al menos, dos consideraciones: primero, en tanto que apelación directa a todos los sujetos apelables, permite, a diferencia de otras declaraciones anteriores, considerar que los desafíos del desarrollo global no eximen a ningún país o territorio de la responsabilidad de enfrentarlos, de modo que se abandona la lógica binaria de países ricos y pobres. Desde la óptica de la Agenda 2030, ningún país puede considerarse adecuadamente desarrollado. De aquí se coligen dos conclusiones importantes: la Agenda 2030 incorpora objetivos específicos para transformar los modelos de desarrollo de los países ricos (Reflection Group 2015) y las responsabilidades para alcanzar las metas no son exclusivas de la sociedad de cada país, dado que constituye un marco de responsabilidades compartidas.

En segundo lugar, como agenda de propósitos, es decir, en tanto establece objetivos a quince años, la agenda constituye un ejercicio de proyección. De esta forma, conecta con el carácter proyectivo propio de todas las acciones humanas. Desde esta perspectiva, el carácter ético de la propuesta contenida en la agenda trata de constituir un nuevo horizonte de universalidad para formular un imperativo categórico de nuestro tiempo, según el cual nuestros actos deben tener en cuenta no solo a la totalidad de las personas contemporáneas sino a las generaciones futuras y a la base física en que se asienta la vida. También hay quien observa en el proceso de deliberación y decisión, al estilo habermasiano de «acción comunicativa», el establecimiento de un consenso internacional, una legitimidad universal, valorable desde la óptica del poder del discurso (Sanahuja 2014). Sea cual sea la fundamentación que la Agenda 2030 pudiera proporcionar para una ética universal, es importante advertir los contenidos útiles para dicha legitimación, ya que la agenda como resultado, por las múltiples contradicciones que incorpora, se entiende mejor como el producto de una serie de conflictos de dimensión global que como un consenso alcanzado para superarlos (Martínez Osés 2015).

Aquí, el enfoque integrado de los 17 ODS adquiere extraordinario valor para interpretar correctamente las posibilidades que ofrece la agenda como guía para la transformación. Aunque su aspecto puede sugerir que está compuesta por el agregado de objetivos y metas organizados en 17 ámbitos diferenciables y, por lo tanto, evaluables independientemente, en el texto de la declaración se insiste en la necesidad de integrarlos. Los estudios sobre desarrollo se han caracterizado, en los últimos tiempos, por indagar en las interconexiones y en las interdependencias, no solo entre países sino entre los efectos que unos ámbitos tienen sobre los otros. Últimamente ha crecido la convicción de que los cambios apreciados

cuestionan seriamente algunos postulados en que se basaron los estudios sobre desarrollo. El aparato conceptual comenzó a desarrollarse hace décadas (Sen 2000), pero es, en estos últimos años, en los que se está tratando de aquilatar las consecuencias de los principales cambios que se están produciendo en el orden económico y geopolítico global para los estudios sobre desarrollo y en el contexto de la construcción de una nueva agenda (Alonso 2015; Martínez Osés 2015; Tezanos *et al.* 2011; Sanahuja 2014). Lo anterior no quiere obviar la amplitud y complejidad con que los estudios sobre desarrollo han tratado, a menudo desde perspectivas divergentes, de comprender los principales desafíos (Cornago 1998; Unceta 2009). Hoy se aprecian cambios en la geografía del desarrollo y en la distribución del poder que caracterizan a un mundo más multipolar y transnacional, en el que la primacía de los países occidentales está cuestionada, como la relevancia de los poderes públicos estatales frente a la aparición de nuevos poderes de actores no estatales, lo que produce una dispersión del poder al margen del control público (Sanahuja 2014). El sistema internacional de ayuda no ha sido ajeno, como indican los efectos de la crisis en la AOD (Tezanos *et al.* 2011) y el aumento del peso de la financiación privada vía otros flujos (Bishop y Green 2009), o como sugiere el fracaso de la Agenda de Eficacia de la AOD y la reestructuración de la arquitectura del sistema (Martínez Osés 2015), o el intento de generar nuevas narrativas para legitimar a un sistema cuestionado en sus prácticas y discursos (Verschaeve *et al.* 2016).

Así, resulta imprescindible hablar de *trade-offs*, compensaciones, efectos colaterales o indeseados. ¿De qué forma la Agenda 2030 superará su aspecto compartimentado en 17 ODS para guiar esa complejidad interrelacionada? No será suficiente con afirmar su intención de multidimensionalidad sin haber establecido con mayor precisión las interacciones entre ellas. El esfuerzo en la Agenda 2030 es evidente en algunas de esas interrelaciones (por ejemplo, entre progreso social y sostenibilidad). Pero es insuficiente, también de forma evidente, por las numerosas contradicciones, al primar la dimensión económica sobre el resto, una jerarquía basada en el crecimiento económico orientado a profundizar en la globalización económica mediante un patrón de exportación como única respuesta y obviando sus consecuencias ambientales, sociales o políticas.

En síntesis, los desafíos actuales son imposibles de abordar en clave nacional ni mediante una perspectiva sectorial focalizada ni obviando a nuevos actores con poder en la nueva configuración mundial. Estas tres imposibilidades abren las puertas a acciones cosmopolitas concertadas colectivamente entre actores de diferente naturaleza y a la necesidad de enfoques multidimensionales estructurados sobre las interconexiones de los desafíos. Parece lógico que, en este contexto, haya una necesidad creciente de CPD, tanto a nivel institucional como conceptual (Verschaeve *et al.* 2016). Habría que, por lo tanto, realizar aproximaciones al enfoque de CPD

también para otros actores distintos de los estatales, que requerirán análisis específicos en función de su naturaleza que escapan a los límites de este trabajo pero que deben ser abordados.

2.2. El enfoque de CPD: una aproximación adecuada para el abordaje de la Agenda 2030

El concepto de CPD surge en los años noventa, pero recientemente ha adquirido importancia en los debates sobre desarrollo (Van der Hoeven 2010; Millán 2012). Ahora se afirma que la CPD constituye una herramienta útil para las transformaciones que el desarrollo plantea (Knoll 2014) y, en consecuencia, se han hecho esfuerzos para situarla en el centro de las discusiones sobre la agenda (Knoll 2014; OECD y UNDP 2014; OECD 2014). La constatación de que las fronteras entre los diferentes ámbitos y niveles políticos se han difuminado con el proceso de globalización ha facilitado que se ponga más atención en los impactos en el desarrollo más allá de las políticas de ayuda (Janus *et al.* 2014). La Unidad de CPD creada en 2007 en la Oficina del Secretario General de la OCDE (OECD 2011; OECD 2014; OECD 2015) ha promovido este enfoque, aún sin gran impacto en el tradicional Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que, por lo general, sigue considerando la CPD un ámbito más entre otros propios de las políticas de ayuda, para hacerla más eficaz, y centrándose en los mecanismos institucionales para promoverla. Los informes de la OCDE advierten de que el concepto de CPD original del CAD centrado en las políticas «más allá de la ayuda» de los países donantes no encaja con la nueva lógica universal que enfatiza la Agenda 2030. Por eso, la OCDE ha reconceptualizado la CPD mediante la promoción de su enfoque universal (Knoll 2014; OECD 2014) y el vínculo con la noción de sostenibilidad; a tal efecto, se la ha redenido «Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible» (CPDS).

Este enfoque ampliado parece adecuado al creciente proceso de cosmopolitización del desarrollo que remite a la interrelación dinámica entre espacios multinivel, así como a la interdependencia económica, política y cultural entre países y otros actores (Millán 2014a; Millán 2014b). Son procesos que modifican la naturaleza de los desafíos y hacen que la lucha contra la pobreza y la desigualdad, contra el cambio climático o sobre la alimentación y la producción sostenible supongan riesgos que trascienden las capacidades estatales. La Agenda 2030 explicaría su amplitud y su ambición, al haber incorporado 17 ODS y 169 metas, lo que, para algunos, resulta excesivo y amenaza su operatividad (Norton *et al.* 2014; Vandemoortele 2014), como producto de una creciente consciencia sobre el mencionado proceso de cosmopolitización.

La ampliación del concepto de CPD exige ir más allá del rol de donante que tienen algunos países, para empezar a desarrollar el principio de responsabilidad compartida en virtud del conjunto de

sus políticas públicas. De la misma forma, adopta una aproximación intersectorial para proporcionar una explicación más comprensiva de las dimensiones a las que los desafíos se refieren (Knoll 2014, p. 3). Esto, en una perspectiva global, permite establecer desafíos comunes (por ejemplo, reducir flujos financieros ilícitos, disminuir emisiones nocivas, generar facilidades para la ampliación de las bases fiscales nacionales, etc.) que se expresarían en objetivos y metas para orientar la acción colectiva de forma coherente.

De esta forma, la CPD se describe como un proceso que permite integrar múltiples aspectos del desarrollo en todos los niveles de las decisiones políticas (Millán 2014b), con los siguientes objetivos: a) responder a los efectos negativos de las políticas internas (*domestic policies*) sobre las perspectivas a largo plazo, b) incrementar las capacidades para identificar efectos o *trade-offs* y reconciliar los objetivos de las políticas internas con los acordados internacionalmente y c) promover sinergias entre las áreas políticas económica, social y ambiental al promover el desarrollo sostenible (OECD 2014).

La Agenda 2030 sitúa a los países ante un doble desafío: por un lado, precisan reconstruir una narrativa sobre sus propios modelos de desarrollo estrechamente vinculada con los desafíos globales; es decir, incorporar una visión cosmopolita a su acción de gobierno, de forma que los retos en clave nacional sean compatibles y promotores de las soluciones para los desafíos compartidos. No basta con voluntad política, sino que exige un marco conceptual comprensivo de las interrelaciones e interdependencias, sin las cuales se corre el riesgo de gobernar persiguiendo una ficción. Además, los países deberán acompañarla de un nuevo aparato de medición de resultados coherente con las exigencias de multidimensionalidad, responsabilidad compartida y cosmopolitismo que impone el trabajo por el desarrollo en clave universal e integrada.

La mayor parte de este trabajo está por hacer. Tanto en los ámbitos nacionales como en la formulación de las metas e indicadores para los ODS, se podrían haber alcanzado mejores niveles de integración del enfoque de CPD. La OCDE ya señaló cuáles eran los niveles de la CPD que debían tenerse en cuenta a la hora de estructurar la nueva agenda. Se trataba de atender a la coherencia entre las políticas económicas, sociales y ambientales; la coherencia entre los objetivos globales y las políticas y contextos nacionales; la coherencia entre las diferentes agendas y procesos internacionales (G20, cambio climático, financiación para el desarrollo, Río + 20, etc.); la coherencia entre las diferentes fuentes de financiación y, por último, la coherencia entre las acciones diversas de múltiples actores (OECD 2014). En el mismo sentido, poniendo énfasis en el vínculo entre la necesidad de adopción de un enfoque amplio de CPD y la pretendida universalidad de la nueva agenda, se expresa Amina J. Mohamed, responsable de Naciones Unidas (NN. UU.) para la Agenda Post-2015, cuando afirma que la CPD será imperativa

puesto que la nueva agenda demanda coherencia a través de un amplio rango de políticas que configuran el desarrollo sostenible. Este es, en su opinión, el corazón de la universalidad que estará en el núcleo de las transformaciones (OECD 2015).

3

El reto de la medición de la CPD en la Agenda 2030

3.1. Medir no es neutral

Las dificultades que entraña acordar una serie de indicadores para la medición de los procesos de desarrollo son evidentes. Como procesos sociales en el más amplio sentido, contienen un complejo de estructuras y dinámicas susceptibles de ser observadas desde diferentes perspectivas. Para ello, NN. UU. creó el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS (IAEG-SDG, por sus siglas en inglés), que ha mantenido reuniones y consultas durante el último año para desarrollar un marco de indicadores para el seguimiento de la agenda. Existen numerosos problemas relacionados: por un lado, con la ambición del desafío y la escasez de recursos económicos destinados a financiar los sistemas estadísticos de recolección de datos y, por otro, dada la confusión por varias iniciativas lanzadas en paralelo al grupo oficial (como la Alianza Mundial para los Datos sobre Desarrollo Sostenible) o incluso puestas en marcha con anterioridad a los ODS (como la Alianza Global para la Inclusión Financiera puesta en marcha por el G20 en 2010) (Adams 2015). No son cuestiones menores quién decide qué datos serán adecuados para medir ni quién los recoge nacionalmente ni quién los compilará.

La CPD es, fundamentalmente, un asunto sobre políticas (Knoll 2014; Millán 2014b) y su medición no puede ser comprendida como un mero debate tecnocrático diferente de la realidad política (Van Steres *et al.* 2015) sin abordar contextos e interacciones ni las relaciones de poder que las subyacen ni los conflictos de interés y *trade-offs* inherentes a ellas (Siitonen 2016). No se trata, por lo tanto, de medir la CPD atendiendo a los mecanismos institucionales y los procesos específicos con los que algunos países tratan de promoverla, sino que es preciso desplazar la discusión de los procesos a las políticas (OCDE 2015).

3.2. Marco de seguimiento en construcción y disputa

Actualmente hay acuerdo sobre una batería de 229 indicadores (149 aprobados y 80 pendientes de debate) como marco de seguimiento para las 169 metas. El IAEG-SDG ha recibido un mandato para, en el transcurso de un año a partir de marzo de 2016, com-

pletar el trabajo respecto del marco de seguimiento global. Los 229 indicadores se agruparán en función de su disponibilidad y grado de desarrollo metodológico. El nivel I comprenderá aquellos que tienen una metodología establecida y amplia disponibilidad de datos; el nivel II, los que cuentan con una metodología establecida pero con datos difíciles de obtener, y el nivel III comprenderá aquellos indicadores para los que no se ha desarrollado aún una metodología acordada internacionalmente (United Nations 2016). Durante el próximo año deberán analizar y elaborar un plan para que los indicadores de niveles I y II cuenten con suficiente cobertura y datos disponibles. Respecto a los del nivel III, se debe establecer un plan para la posterior elaboración de los indicadores. También se ha de abordar la cuestión del desglose de datos para diferentes grupos de población, cuestión para la que muchos países demandan más recursos.

Cabe mencionar que, a pesar del amplio esfuerzo realizado en el año transcurrido, muchas voces han expresado sus diferencias respecto del listado de indicadores aprobado en marzo de 2016. En una carta abierta dirigida a John Pullinger, *chair* de la CENU, y a los *co-chairs* del IAEG-SDG, dos centenares de organizaciones de la sociedad civil (OSC) involucradas en la construcción de la agenda y en las consultas abiertas del IAEG-ODS para debatir indicadores llaman la atención sobre la inaceptable modificación unilateral que se realizó al documento tras los acuerdos alcanzados en el encuentro del IAEG-SDG celebrado en Bangkok. En general, consideran que, en el IAEG-SDG, no se han tenido en cuenta las aportaciones de las OSC ni para sus deliberaciones ni para sus posteriores resultados. Además, señalan, junto con varios miembros del IAEG-SDG, que el plazo para finalizar la propuesta de indicadores ha impedido desarrollarlos adecuadamente y ha dejado también algunos importantes fuera de la lista, además de haberse requerido aún mucho trabajo en los tres niveles. Por ello, solicitan ampliarlo hasta agosto de 2016 para acordar el marco de indicadores; de este modo, aseguran la participación de todos los actores. Se demanda una mayor claridad que la ofrecida sobre qué decisiones se han tomado con los indicadores que están en «verde» (los 149 que el IAEG-SDG considera acordados), así como cuáles se deberán tomar respecto de los 80 «grises».

La Agenda 2030 puede ser dramáticamente reducida en su alcance y sus propósitos con la decisión de apariencia tecnocrática sobre los indicadores. Aún hay muchas metas que, contando ya con algunos indicadores acordados, están, sin embargo, dejando algunos de sus aspectos más fundamentales fuera de cualquier posible medición. También resulta difícil de explicar por qué el IAEG-SDG ha rechazado, por ejemplo, indicadores como el índice de Palma y otros relativos a la capacidad redistributiva de las políticas fiscales, dado que la meta 10.4 reconoce a la política fiscal como un determinante de las desigualdades. Pretender que solo con el indicador

acordado («porcentaje del PIB en salarios y transferencias en protección social») vaya a medirse la pretendida mayor igualdad hará que su verdadero sentido quede desfigurado (Donald 2016). Esta situación afecta a varias metas conocidas como las «metas huérfanas» (Adams 2015; Donald 2015)² u otras que, interpretándolas de manera sesgada, se reescriben (Bissio 2016). Existe un riesgo real de reduccionismo sobre una agenda que nació con vocación transformadora. Para evitarlo, se deberá sumar, a su nueva narrativa universal y cosmopolita, una serie de indicadores específicos sobre aquellos asuntos esenciales que permitan monitorear el desempeño desde una lógica transnacional y multidimensional.

3.3. Indicadores de la Agenda 2030 desde un enfoque transformador de la CPD

En un reciente estudio publicado por Overseas Development Institute (ODI), sobre algunas metas, se concluye que ninguna de ellas se cumpliría en el plazo fijado de aquí a quince años (Nicolai *et al.* 2015). Seleccionan 15 metas significativas y las agrupan entre las que necesitan reforma (acelerar su progreso), revolución (salir del estancamiento duplicando o triplicando su progresión) y reversión (cambiar el sentido de las tendencias actuales). Entre estos últimos, se encuentran disminuir la desigualdad de ingreso, reducir las poblaciones en barrios, disminuir la generación de desechos, responder al cambio climático y proteger los arrecifes de coral. En síntesis, la agenda precisará de un virtuoso empuje en forma de reforma, revolución y reversión de las actuales tendencias para lograr las transformaciones pretendidas, muy lejos de cualquier visión de que estamos en el buen camino.

Cabe advertir que, precisamente, aquellos ODS que deben revertir sus actuales tendencias son los que, con mayor claridad, muestran la necesidad de un enfoque integrado. Los vínculos entre desigualdad y distribución de la renta, los relativos a la necesidad de transformar los patrones de producción, comercialización y consumo, la reducción de las emisiones causantes del cambio climático y la urgente detención de la pérdida de biodiversidad constituyen cuestiones que, en modo alguno, pueden seguir siendo examinadas unidimensional o sectorialmente. En ellas, la exigencia de un enfoque integrado y multidimensional constituye una urgencia de primer orden. En este cambio de mirada y en esta reacción global sin precedentes, el enfoque de CPD puede contribuir decisivamente a producir una nueva narrativa y a incentivar las acciones políticas necesarias.

Se han hecho propuestas como, por ejemplo, cuáles son las responsabilidades que los países tienen con el resto del mundo a partir del análisis de los efectos de sus políticas fuera de sus fronteras. Se trataría de incorporar el principio de no dañar (*do no harm*) a metas donde pudieran establecerse influencias claras en

- 2 Un buen número de las 169 metas aún presentan formulaciones imprecisas que solo podrán convertirse en verdaderas metas operacionales en tanto que se aprueben indicadores adecuados y precisos para ello. De lo contrario, quedarían como metas «huérfanas», limitadas a su valor aspiracional, sin capacidad técnica de ser operativizadas mediante políticas.

ese sentido; entre otras, en la meta 8.4, que propone desacoplar el crecimiento económico de la degradación medioambiental, o en la meta 10.7, que sugiere facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras y regulares (Reflection Group 2015). No puede negarse que, en la construcción de la Agenda 2030, se ha tratado de incorporar las inquietudes mencionadas con la cuestión sobre los medios de implementación. De las 169 metas aprobadas, 110 están referidas a los resultados deseados en cada ámbito, mientras que 59 se refieren a cuestiones políticas que debieran orientar y prescribir las políticas más adecuadas para alcanzar las metas planteadas. De las 59 metas, 40 están distribuidas en cada uno de los 16 primeros objetivos y las otras 19 metas constituyen por completo el ODS 17, divididas en distintos ámbitos: finanzas, tecnología, creación de capacidad, comercio y cuestiones sistémicas (estas últimas, divididas en coherencia normativa e institucional, alianzas entre múltiples interesados y datos, vigilancia y rendición de cuentas). La meta 17.14 se propone «mejorar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible» que, tras el acuerdo final, tiene como indicador: «17.14.1 Número de países que cuentan con mecanismos para mejorar la coherencia de las políticas de desarrollo sostenible» del que llama la atención su alarmante falta de precisión. En síntesis, a pesar del esfuerzo realizado por incorporar estos medios de implementación, en general, su formulación es ambigua o vaga y, en el peor de los casos, refuerza prescripciones políticas que, más que proporcionar orientaciones para el cambio, vienen a redundar en tendencias muy problemáticas; entre otras, la apuesta decidida por el marco de liberalización comercial universal en las metas 2.b, 17.10 y 17.12, o la propuesta de centrar exclusivamente en los países en desarrollo la generación de modalidades de consumo y producción más sostenibles como en la meta 12.a, o el insuficiente acuerdo alcanzado en la COP21 en París el pasado diciembre reflejado en la meta 13.a.

Es notable que, en las consultas organizadas por el IAEG-SDG, la meta 17.14 y su correspondiente indicador apenas han sido objeto de debate. Durante las primeras sesiones se trabajó con una propuesta de indicador muy diferente: «Número de países que han ratificado e implementado instrumentos internacionales relevantes incluyendo instrumentos ambientales, de derechos humanos y del trabajo» precisada con estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos (OACDH). Sin embargo, se consideró que sugería mediciones sobre cuestiones más amplias que la CPD, lo que evidencia una concepción muy estrecha y anticuada. Reafirma esta idea que, en los numerosos documentos que los participantes han publicado sobre los vínculos entre las diferentes metas, ninguno de ellos ha establecido relación entre la meta 17.14 y las demás contenidas en la agenda. Indica, cuando menos, la escasísima atención dedicada a la cuestión de la CPD con que deberían abordarse los compro-

misos en los ODS; derivada, entre otras cosas, de que el concepto de CPD no ha logrado aún situarse en la clave fundamental y en la perspectiva holística que se le supone.

4 El ICPD: una aproximación cuantitativa para una agenda holística de desarrollo

4.1. Pertinencia y objetivos

El reconocimiento del potencial que el enfoque de CPD tiene para reorientar las políticas y hacer frente a los desafíos de desarrollo en el marco de la universalidad y multidimensionalidad de la Agenda 2030 y el importante déficit de sistemas de medición y evaluación que permitan hacer un seguimiento riguroso del desempeño de los países en CPD constituyen los puntos de partida para la construcción del ICPD.

De esta forma, el ICPD se concibe como un índice sintético que permita medir y comparar el desempeño de los países en materia de CPD. Para ello, cada país será evaluado en función del grado de coherencia con el desarrollo de sus políticas públicas.

El ICPD nace con un doble objetivo: en el ámbito de la educación y comunicación social, ampliar y mejorar la comprensión de las políticas públicas desde la óptica del desarrollo sostenible. Como herramienta de incidencia política, el ICPD pretende llamar la atención sobre aquellos aspectos de las políticas públicas en los que es necesario actuar para avanzar en la solución de los desafíos globales. De esta forma, aspira a ser un instrumento pedagógico-político que contribuya a trascender tres limitaciones ampliamente extendidas en la forma de concebir el mundo y el desarrollo:

- Primero, la hegemonía del crecimiento económico para medir el progreso. El ICPD parte del cuestionamiento de las formas tradicionales de medir el progreso, como el producto interior bruto (PIB), por responder a una visión reduccionista del mundo en las que el agregado monetarizado de bienes y servicios es protagonista, mientras que las otras dimensiones del desarrollo sostenible (social, medioambiental y política) y las interrelaciones entre las cuatro dimensiones quedan relegadas.
- En segundo lugar, la división del mundo según una lógica binaria de países del Norte y países del Sur o donantes-receptores. El ICPD procura la superación de marcos de análisis centrados en la política de ayuda, claramente insuficientes ante los retos actuales, para tratar de integrar la perspectiva de desarrollo en todas las políticas públicas. Se promueve con

ello una visión adecuada al principio de «responsabilidad compartida pero diferenciada» de todos los países.

- En tercer lugar, una «mirada metodológica nacionalista», que sitúa a los países aislados y autónomos como únicos actores con capacidad para resolver problemas globales. El ICPD parte del abandono de la lógica estrictamente nacional como forma de abordaje de desafíos de carácter transnacional, para apostar, en su lugar, por la incorporación de una mirada cosmopolita.

4.2. El enfoque de desarrollo y de CPD del ICPD

En línea con lo expuesto, el enfoque de CPD que fundamenta el ICPD concibe esta como «la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país» (Millán 2012). El primer elemento que se debe delimitar es, por tanto, el concepto de desarrollo sobre el que se asienta el ICPD, como marco de referencia desde el cual evaluar la coherencia de las políticas públicas y calificar a los países. A este respecto, cabe subrayar que el ICPD se construye sobre un concepto multidimensional del desarrollo, a partir de los siguientes enfoques:

- El enfoque de desarrollo humano, entendido como la ampliación de las capacidades de las personas, que supera visiones unidimensionales y reduccionistas que identifican desarrollo y crecimiento económico (Alkire 2010). Unas políticas coherentes con el desarrollo humano deberán estar orientadas a la ampliación de las capacidades de todas las personas.
- El enfoque de desarrollo sostenible, que advierte sobre la necesidad de tomar en consideración los límites naturales del planeta y los compromisos con las generaciones futuras y, en él, se concibe el desarrollo desde la interrelación e interdependencia de sus cuatro dimensiones: económica, ecológica, social y política (RSDS 2016). En el ICPD la coherencia con el desarrollo de cada política será evaluada a través de estas dimensiones.
- El enfoque cosmopolita, que se materializa en la vocación del ICPD por ser aplicable a cualquier país, con independencia de su grado de desarrollo o categorización como donante o receptor en el sistema internacional de ayuda, pues a todos son exigibles responsabilidades en materia de CPD, aunque deban ser diferenciadas. Supone, asimismo, trascender análisis clásicos de CPD, centrados, principalmente, en cómo las políticas de los países desarrollados afectan a los países en desarrollo, para poner en el centro el análisis de los efectos que las políticas de todos los países tienen tanto sobre su ciudadanía como sobre otros países y personas. El ICPD apuesta por el principio de universalidad comprendido en la Agenda 2030.

En línea con esta argumentación, y en tanto las divisiones entre lo doméstico y lo internacional se diluyen y la agenda del desarrollo adquiere un carácter «interméstico» (Millán 2014), en el ICPD se apuesta por evaluar la coherencia de todas las políticas públicas y no solo de aquellas de manifiesto carácter internacional; se incorpora, así, el análisis de políticas tradicionalmente consideradas como «internas», como pueden ser las de educación o salud.

En el ICPD se integra, además, el enfoque de género, lo que se traduce en que, al evaluar la CPD, se tendrá en cuenta en qué medida las políticas están orientadas a luchar contra la desigualdad de género y el enfoque derechos humanos, por lo que se atenderá también al grado en el que estas contribuyen a garantizar y extender los derechos humanos para todas las personas.

4.3. Estructura del ICPD

El ICPD mide el comportamiento de 133 países mediante la evaluación de 20 políticas públicas, a partir de 49 variables (Martínez Osés *et al.* 2016). Para ello, el índice se estructura en cinco componentes (económico, social, global, ambiental y productivo), que han sido definidos como forma de articular el análisis por grupos de las políticas evaluadas. El componente económico aglutina el análisis de las políticas fiscal y financiera; el componente social agrupa a las políticas de educación, salud, protección social, igualdad, empleo y ciencia y tecnología; el componente ambiental se ocupa de la evaluación de las políticas de energía, biodiversidad, desarrollo rural y agrícola y pesca; el componente global está conformado por las políticas de justicia y derechos humanos, paz y seguridad y movilidad humana y migraciones, y el componente productivo incluye el análisis de las políticas de infraestructuras y transporte, urbanismo, industria y turismo.³

Cabe señalar, sin embargo, que esta estructura obedece a criterios metodológicos y, en ningún caso, debe interpretarse como una mirada compartimentalizada a las políticas evaluadas en el ICPD ni a los fenómenos del desarrollo. El potencial transformador de la CPD reside, precisamente, en su capacidad para abordar los retos del desarrollo desde una mirada integral, multidimensional y cosmopolita y en las posibilidades que ofrece para identificar y explorar vínculos, interacciones y conflictos entre las políticas a través de las dimensiones del desarrollo sostenible.

Cada uno de los cinco componentes se estructura, a su vez, en dos bloques: uno que aglutina las variables que, para cada componente, contribuyen positivamente al desarrollo (como puede ser el gasto público en protección social o el acceso a electricidad) y otro bloque que agrupa aquellas variables que penalizan u obstaculizan el desarrollo (como la huella ecológica o el gasto militar). Se reconoce y visibiliza, así, la concepción del desarrollo como un proceso complejo en el que las políticas interactúan, con diferentes efectos,

3 Para un análisis en mayor profundidad de los enfoques de cada componente y de sus políticas, véase <http://www.icpd.info/posts-page/>

ICPD									
COMPONENTE ECONÓMICO		COMPONENTE SOCIAL		COMPONENTE GLOBAL		COMPONENTE AMBIENTAL		COMPONENTE PRODUCTIVO	
+	-	+	-	+	-	+	-	+	-
3 variables	3 variables	13 variables	6 variables	8 variables	2 variables	4 variables	4 variables	3 variables	3 variables

Figura 1
Estructura del ICPD

deseados y no deseados, a través de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible (Martínez Osés *et al.* 2016).

De esta forma, de las 49 variables con las que se construye el ICPD, el componente económico se calcula a partir de seis, tres de las cuales contribuyen al desarrollo y otras tres que lo obstaculizan; al componente social se le asignan 19 variables (13 de signo positivo y seis negativo); al componente global, 10 (ocho positivas y dos negativas); al ambiental, ocho variables (cuatro que contribuyen positivamente y otras cuatro negativamente), y al componente productivo, seis variables (tres que contribuyen y otras tres que penalizan) (véase figura 1 y tabla 1) (Martínez Osés *et al.* 2016).

4.4. Metodología de construcción del ICPD

El proceso de construcción del ICPD comprende diferentes fases, no necesariamente secuenciales, cuyos elementos y decisiones clave se sintetizan a continuación.⁴

4.4.1. Elaboración del marco teórico

El desarrollo de un marco teórico sólido que fundamentara el ICPD y orientara las principales decisiones sobre su estructura y los aspectos para evaluar constituyó el punto de partida del proceso de construcción del índice. Al disponer de un amplio trabajo previo de investigación sobre la conceptualización de la CPD, gran parte de los esfuerzos se destinaron a trabajar sobre los enfoques concretos desde los cuales abordar la evaluación de la coherencia con el desarrollo sostenible de cada una de las políticas comprendidas en los cinco componentes del índice. Se estudia, así, el comportamiento de cada política desde la perspectiva de la CPD atendiendo a sus efectos a través de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible, todo ello con el objetivo de identificar, para cada política del ICPD, aquellos aspectos que es esencial tomar en consideración, en cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible, para evaluar su coherencia con el desarrollo.

4 Para más información, véase la metodología de construcción del índice en <http://www.icpd.info/wp-content/uploads/2016/03/Metodolog%C3%ADa-ICPD.pdf>

Componente	Variables que contribuyen		Variables que penalizan		
Componente económico	FIS1	Ingresos fiscales (% del PIB)	F2	Activos bancarios (% del PIB)	
	FIS3	Tasa de variación de índice de Gini, antes y después de impuestos y transferencias (%)	F5	Servicio de la deuda externa, total / Exportaciones de bienes y servicios (%)	
	FIS5	Gasto público en protección ambiental (% PIB)	FIS6	Índice de secreto financiero	
Componente social	EDU5	Tasa de permanencia en el último curso de secundaria, ambos sexos (%)	EDU2	Tasa de niños y niñas no escolarizadas en edad oficial de cursar educación primaria (%)	
	EDU11	Tasa neta de matrícula, primaria, índice de paridad de género (GPI)	EDU8	Proporción de alumnos y alumnas por docente en educación pre-primaria	
	PS1	Gasto público en protección social (% PIB)	EDU9	Proporción de alumnos y alumnas por docente en educación primaria	
	PS5	Porcentaje de la población por encima de la edad legal de jubilación que recibe una pensión de vejez	EDU14	Tasa de repetición en educación primaria (todos los grados) ambos sexos (%)	
	PS8	Incidencia de los beneficios o prestaciones en el quintil más pobre (%)	IG2	Trabajadoras familiares no remuneradas (% de empleo femenino)	
	IG5_6_7	Legislación contra acoso sexual y violencia de género	EM6	Diferencia de empleo vulnerable entre mujeres y hombres (%)	
	IG11	Duración mínima obligatoria de la baja de maternidad (en días)			
	IG14	Posición ante la ONU en favor de la comunidad LGBT			
	S2	Esperanza de vida saludable			
	S3	Densidad total por cada 100.000 habitantes: hospitales			
	S11	Mejora de las instalaciones sanitarias (% de la población con acceso)			
	CIT6	Proporción de matriculaciones de mujeres con respecto a varones en la educación terciaria (%)			
	CIT13	Porcentaje de graduados de educación terciaria que son mujeres (%)			
	Componente global	J4_5	Legalidad de la homosexualidad y del matrimonio igualitario	PYS1	Gasto militar (% PIB)
		J6	Participación en la ratificación de tratados internacionales de la ONU sobre derechos humanos (%)	PYS3	Personal de las fuerzas armadas, total (por cada 100.000 habitantes)
J8		Jurisdicción universal			
J9		Ratificación de tratados de la ONU sobre justicia internacional			
J13_14_15		Derechos de las mujeres en el ámbito de la justicia			
PYS6		Tratados internacionales sobre armas			
M4_5		Convención sobre el estatuto de los refugiados y Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares			
C3	Existencia de una estructura específica para la cooperación y apreciación de su rango político				
Componente ambiental	P2	Posibilidad de pesca artesanal	DR9	Uso de fertilizantes	
	P4	Aguas limpias	B2	Huella ecológica por producción (hectárea global por persona)	
	P6	Biodiversidad marina	EN2	Huella ecológica por importaciones (hectárea global por persona)	
	P9	Participación en tratados, convenios y acuerdos en pesca (%)	EN4	Toneladas métricas de dióxido de carbono por persona	
Componente productivo	IT3	Mejora en el suministro de agua, sector rural (% de la población con acceso)	T1	Llegada de turistas internacionales (% de la población del país receptor)	
	IT4	Acceso a electricidad (% de la población)	IN5	Extracción anual de agua dulce para uso industrial (% del total de extracción de agua dulce)	
	IN1	Gasto en I+D (% PIB)	IN8	Diferencia entre empleo masculino y femenino en el sector industrial (%)	

Tabla 1
Variables del ICPD por componente y categoría (contribuyen/penalizan)

	Dimensión económica	Dimensión social	Dimensión ecológica	Dimensión gobernabilidad
Aspectos mínimos a medir	Movilización recursos para DESC y servicios sociales básicos	Función redistributiva	Promoción patrones producción y consumo sostenibles	Lucha contra la elusión y evasión fiscal Transparencia, participación y rendición de cuentas
Posibles indicadores	Presión fiscal [Global Finance Statistics, FMI] Gasto social/PIB [Global Finance Statistics, FMI]	Variación Gini antes y después de impuestos y transferencias [Standardized World Income Inequality Database] Impuestos indirectos/recaudación total [Global Finance Statistics, FMI]	Gasto público en protección ambiental [Global Finance Statistics, FMI] Impuestos vehículos motor [Global Finance Statistics, FMI]	Financial Secrecy Index [Tax Justice Network] Open Budget Index [International Budget Partnership]

Tabla 2

Matriz de síntesis del análisis de la coherencia con el desarrollo de la política fiscal

Se obtiene, de esta forma, una matriz por política que sintetiza los elementos mínimos que medir en cada una las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible, así como posibles indicadores que proporcionen una cuantificación apropiada de ellos (véase tabla 2 para el caso concreto de una de las políticas evaluadas en el ICPD: la política fiscal).

4.4.2. Identificación y selección de indicadores

Una vez definidos los elementos que medir para cada política, es necesario seleccionar aquellas variables que, cumpliendo con requisitos de calidad, solidez y disponibilidad para una muestra lo suficientemente amplia de países, mejor reflejen aquello que se pretende evaluar. Se realiza, así, un trabajo de análisis de fuentes, metodologías, disponibilidad de datos y solidez de indicadores hasta identificar los 201 que se tomarán como punto de partida para construir el ICPD.

Es importante destacar, en este sentido, que el ICPD se construye casi exclusivamente con fuentes secundarias; es decir, con indicadores ya elaborados por otras instituciones y agencias y contruidos desde enfoques propios que no necesariamente se corresponden con aquel desde el que se construye el índice. De esta forma, para muchos de los aspectos que se pretendía medir, no existían indicadores apropiados o la información estaba disponible solo para unos pocos países, lo que ha dificultado enormemente el aterrizaje en el ICPD de un ambicioso enfoque de partida.⁵

5 Para más información sobre el proceso de selección y uso de indicadores en el ICPD, véase Ospina (2015).

4.4.3. Construcción estadística del indicador compuesto

Preparación y depuración de la base de datos, que implica las siguientes acciones:

- Eliminación de aquellos indicadores y países que presentan valores perdidos por encima del 40 % (y del 30 % en algunos casos en función de la relevancia asignada a cada variable).
- Agrupación de las variables categóricas.
- Análisis de correlaciones: con el fin de evitar problemas de fiabilidad del índice derivados de la cuantificación de información similar, se eliminan aquellas variables que presentan un elevado grado de correlación.

Análisis de valores atípicos mediante un diagrama de caja o BoxPlot, en el cual se reemplazan los valores extremos por otros de acuerdo con criterios estadísticos (valor atípico más elevado o mediana) y de interpretación de las variables.

Normalización de las variables mediante el método Mín.-Máx., de forma que todas las variables tomen un valor entre 0 y 100.

Clasificación de las variables entre aquellas que contribuyen al desarrollo y aquellas que lo obstaculizan (véase tabla 1).

Análisis multivariante: mediante un análisis factorial y, más específicamente, un análisis de componentes principales, se seleccionan, de las 98 variables que se mantienen en este punto del proceso, aquellas que mejor resumen la información contenida en el total y se asigna un peso a cada una de las variables definitivas. En este análisis se identifican las 49 variables que finalmente formarán parte del ICPD: seis para el componente económico, 19 para el social, 10 para el global, ocho para el ambiental y seis para el productivo.

Resulta necesario aclarar, sin embargo, que hay un grupo de 74 variables que, sin formar parte de esta selección final, se incluyen, de alguna manera, en el ICPD pues, habiendo sido seleccionadas inicialmente, fueron excluidas en las fases previas por cuantificar información similar (variables eliminadas en el análisis de correlación) o contener información ya resumida en otras variables (variables excluidas en el análisis factorial). Se podría afirmar así que, a pesar de estar constituido por 49 variables, el ICPD sintetiza la información aportada por un conjunto de 123 variables.

Partiendo de las 49 variables finales, cada uno de los cinco componentes del ICPD se construye como un índice sintético calculado a partir de las siguientes fórmulas:

Componente económico:

$$CE = (0,454 * F1S1 + 0,297 * F1S3 + 0,250 * F1S5) - (0,333 * F2 + 0,333 * F5 + 0,333 * F1S6)$$

Componente social:

$$CS = [0,098 * EDU5 + 0,074 * EDU11 + 0,054 * PS1 + 0,087 * PS5 + 0,078 * PS8 + 0,004 * IG5_6_7 + 0,043 * IG11 + 0,049 * IG14 + 0,101 * S2 + 0,084 * S3 + 0,119 * S11 + 0,112 * CIT6 + 0,097 * CIT13] - [0,146 * EDU2 + 0,180 * EDU8 + 0,195 * EDU9 + 0,175 * EDU14 + 0,150 * IG2 + 0,172 * EM6]$$

Componente global:

$$CG = [0,131 * J4_5 + 0,214 * J6 + 0,175 * J8 + 0,150 * J9 + 0,160 * J13_14_15 + 0,099 * PYS6 + 0,021 * M4_5 + 0,051 * C3] - [0,499 * PYS1 + 0,501 * PYS3]$$

Componente ambiental:

$$CA = [0,279 * P2 + 0,220 * P4 + 0,282 * P6 + 0,219 * P9] - [0,156 * DR9 + 0,305 * B2 + 0,252 * EN2 + 0,287 * EN4]$$

Componente productivo:

$$CP = [0,397 * IT3 + 0,380 * IT4 + 0,223 * IN1] - [0,350 * T1 + 0,359 * IN5 + 0,292 * IN8]$$

Imputación de valores perdidos: con el fin de estimar los valores ausentes, se clasifica a los 133 países en seis grupos⁶ y se sustituyen los datos perdidos por los valores medios del grupo al que pertenece el país que carece de datos.

Cálculo del ICPD: el cálculo final se realiza en tres pasos:

- En primer lugar, se asigna una ponderación a cada uno de los cinco componentes del ICPD, siguiendo el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, para cuya aplicación se sigue un doble criterio:
- Asignar una mayor ponderación a aquellos componentes que aglutinan las políticas con mayor capacidad de impacto sobre el desarrollo global, es decir, tomando en consideración los efectos que las políticas tienen más allá de las fronteras de los Estados que las aplican.
- Ponderar más aquellos que, por su naturaleza, influyen, en mayor medida, en la configuración del marco internacional, que determina el margen del que disponen los países para establecer políticas coherentes con el desarrollo.

De esta forma, los componentes económico y ambiental reciben la máxima ponderación (peso = 3) pues, desde la óptica de las interdependencias globales, las políticas en ellos contenidas condicionan, en mayor grado, el espacio de los países para desarrollar políticas coherentes con el desarrollo; por tanto, las posibilidades de desarrollo no solo provienen de los países que las aplican sino también de otros territorios. El componente global tiene asigna-

6 Para más información, véase la metodología del ICPD en <http://www.icpd.info/wp-content/uploads/2016/03/Metodolog%C3%ADa-ICPD.pdf>.

da una ponderación de 2 pues, a pesar de su relevancia desde una perspectiva cosmopolita, posee un carácter fundamentalmente normativo. Los componentes social y productivo reciben la menor ponderación (peso = 1), pues se considera que las decisiones políticas en estos ámbitos influyen, en menor medida que en los otros casos, en el margen de otros países para formular e implementar políticas coherentes con el desarrollo.

Una vez ponderados los cinco componentes, se aplicará una normalización Mín.-Máx. a cada uno de ellos, de tal forma que sus valores queden comprendidos dentro del intervalo 0-100.

Por último, el cálculo final del ICPD se realiza mediante la agregación de los índices sintéticos de los cinco componentes utilizando la media aritmética:

$$ICPD = \frac{CE + CS + CG + CA + CP}{5}$$

4.5. El ICPD como herramienta de interpretación y seguimiento de la Agenda 2030

En el marco de la recién aprobada Agenda 2030, cabe preguntarse qué puede aportar el ICPD en términos de interpretación y seguimiento de dicha agenda en clave de CPD. Si bien la diferente naturaleza de ambas iniciativas desaconseja un análisis exhaustivo de las correspondencias entre ICPD y Agenda 2030, resulta interesante evaluar cuánto del contenido del ICPD es asimilable al de la Agenda 2030 y qué puede aportar el indicador sintético a esta. Se trata de identificar los principales elementos que el ICPD proporciona para la comprensión y el seguimiento de la Agenda 2030.

Con carácter previo a dicho análisis, resulta importante señalar dos características del ICPD que perfilan su potencial para cumplir con estas funciones, al aumentar su capacidad interpretativa y restringir parte de su utilidad como herramienta de seguimiento estrictamente cuantitativo.

Primero, al tratarse de un índice compuesto, su proceso de construcción lleva asociado un importante ejercicio de simplificación, que se materializa en la selección final de 49 indicadores, en los cuales se sintetiza información sobre un total de 123 variables, que son las que se tomarán como referencia para el análisis que se realiza a continuación, frente a los 229 que, en principio, configurarán el marco de seguimiento mundial de la Agenda 2030.

En segundo lugar, en el ICPD se utilizan, principalmente, fuentes secundarias, que no siempre ofrecen los indicadores más apropiados o disponen de datos para un grupo amplio de países, lo que limita la capacidad del ICPD para medir determinados aspectos de las políticas que evalúa.

Lo relevante, en definitiva, es señalar que, por su propia naturaleza y por las limitaciones de trabajar con fuentes secundarias, la construcción del ICPD ha obligado a renunciar a la medición de numerosos aspectos a pesar de su relevancia para la CPD y el desarrollo sostenible, que, sin embargo, sí están recogidos en la agenda.

4.5.1. Principales puntos en común

Antes de exponer los principales puntos de confluencia entre la Agenda 2030 y el ICPD, es preciso remarcar algo que ya se adelanta al describir el enfoque y estructura del ICPD y es que este se construye desde la lógica universal y multidimensional que también atraviesa la Agenda 2030, como queda de manifiesto tanto por la muestra de países evaluados como de las variables seleccionadas. ICPD y agenda presentan, además, otras analogías, que se sintetizan a continuación.

La implementación de sistemas de protección social inclusivos, la cobertura sanitaria universal, una educación para todas las personas y el acceso a servicios básicos constituyen ámbitos prioritarios de la Agenda 2030 que también se contemplan en el ICPD a través de la evaluación de la coherencia con el desarrollo de las políticas de protección social, salud, educación e infraestructuras, respectivamente. Las restricciones comentadas hacen que el ICPD, sin embargo, recoja, de forma insuficiente, temas relacionados con la calidad de los servicios, que reciben un tratamiento más detallado en la agenda (metas 4.1, 4.2 y 6.3, entre otras).

El género ocupa un papel importante en la agenda y atraviesa también la evaluación de todas las políticas del ICPD; se analiza, además, la política de igualdad desde la perspectiva del desarrollo. En ambos casos, es destacable la incorporación de la violencia de género y los cuidados, ausentes en los Objetivos del Milenio. El género es, no obstante, uno de los ámbitos con mayores problemas de disponibilidad de indicadores y datos para un grupo amplio de países, lo que ha impedido la incorporación al ICPD de una mirada verdaderamente feminista. Esta falta de información sistematizada ha supuesto, por ejemplo, que en el ICPD se haya tenido que renunciar a evaluar aspectos como la existencia de presupuestos sensibles al género, la brecha salarial de género o la proporción de mujeres entre los propietarios de las tierras agrícolas, entre otros, algunos de los cuales parece van a estar contemplados en la agenda, aunque actualmente están entre aquellos para los que aún no se ha desarrollado una metodología acordada internacionalmente.

Cabe mencionar, en último lugar, tres aspectos más que se contemplan desde lógicas semejantes en el ICPD y en la agenda: la lucha contra el cambio climático, la conservación y protección de océanos y mares y la apuesta por ciudades inclusivas, sostenibles, seguras, con el acceso a servicios básicos garantizado para todas

las personas. El tratamiento que la agenda hace de estos asuntos es, no obstante, más comprehensivo; así, se recogen aspectos como la disponibilidad de espacios públicos y zonas verdes, la gestión participativa de las ciudades o el acceso a transporte público, entre otros, que no tienen espacio en el ICPD.

4.5.2. Principales diferencias y contribuciones

Hay, asimismo, elementos comunes en la agenda y en el ICPD que, sin embargo, son abordados desde diferentes enfoques, como es el caso de la agricultura. El análisis que de la política de desarrollo rural y agrícola hace el ICPD toma como punto de partida el enfoque de la soberanía alimentaria. Esto explica por qué, aun compartiendo el objetivo de promover una agricultura sostenible, el ICPD no incorpora, a diferencia de los ODS, indicadores relativos al nivel de productividad o a la liberalización de los mercados agropecuarios mundiales.

Es precisamente la agricultura uno de los ámbitos donde se revela una de las contradicciones que atraviesa la agenda y que dificulta compatibilizar metas dirigidas a aumentar el crecimiento, la producción, la productividad y la liberalización de los mercados con otras consistentes en cuidar los ecosistemas, garantizar modalidades de consumo y producción sostenible o combatir el cambio climático. Dichas contradicciones se observan también en el tratamiento que la agenda hace de otros sectores productivos, como la industria o el turismo. Así, por ejemplo, la agenda apuesta por una industria diversificada y de alto valor añadido, que priorice la I + D y la sostenibilidad ambiental, aspectos que el ICPD toma también como punto de partida a la hora de evaluar la coherencia con el desarrollo de la política industrial, pero incluye, al mismo tiempo, la meta de aumentar el peso de la industria en la economía, aspecto que, según la perspectiva del ICPD, no tiene por qué aportar necesariamente información adecuada en términos de desarrollo humano, o apuesta, por una parte, por promover el turismo sostenible, mientras propone simultáneamente medirlo a través del indicador «proporción directa del turismo en el PIB como proporción del PIB total y en la tasa de crecimiento».

El ICPD opta por no incluir este tipo de mediciones que otorgan protagonismo a aspectos que no necesariamente garantizan un mejor desarrollo y que pueden, incluso, enviar señales confusas en materia de recomendaciones de política. Por ello, no incorpora indicadores relativos al peso de los sectores productivos sobre el PIB ni al crecimiento económico, aspecto que, por el contrario, tiene gran relevancia en la agenda y cuenta con un ODS propio (ODS 8).

La aproximación al comercio internacional es otro de los ámbitos en los que agenda e ICPD difieren. Mientras que en la Agenda 2030 se apuesta por la apertura comercial como instrumento de desarrollo y se incorporan varios indicadores relativos a la reducción

de aranceles y aumento de las exportaciones, para el ICPD, mayor apertura no implica necesariamente mayor desarrollo humano. En el ICPD no se incorpora, de esta forma, indicadores de apertura comercial; en él se ha optado por tomar en consideración indicadores que permitan trascender esta visión y recojan información sobre aspectos sociales, medioambientales o laborales. Los problemas de disponibilidad de indicadores de este tipo hizo que finalmente solo se pudieran tener en cuenta variables como la huella ecológica de las importaciones, como forma de medir la presión ambiental que los países ejercen en el resto del mundo como consecuencia de sus compras en el exterior, o indicadores de vulnerabilidad derivados de estructuras exportadoras basadas en productos primarios, que generalmente entrañan mayores riesgos económicos, ambientales y sociales, como el índice de especialización comercial en el sector primario.

Por otra parte, el ICPD complementa el tratamiento que la agenda da a determinados asuntos, como la fiscalidad y las finanzas. En la agenda se hace referencia a la fiscalidad como vía para reducir la desigualdad (10.4) y movilizar recursos domésticos (17.1). Del mismo modo, en el ámbito de las finanzas, se establecen como metas mejorar la regulación y vigilancia de los mercados financieros (10.5) y reducir los flujos financieros ilícitos (16.4). Sin embargo, los indicadores asociados a esas metas rebajan la ambición de la agenda en estos ámbitos, lo que deja fuera la medición de aspectos relevantes. Así, mientras que en la agenda se mide la desigualdad con indicadores que prestan atención, principalmente, al crecimiento de los ingresos de los segmentos más pobres de la población, en el ICPD se propone utilizar la variación del índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias; se incluye, así, en el análisis una aproximación a la medición de la capacidad redistributiva de la política fiscal.

Del mismo modo, el ICPD incluye como parte de sus indicadores el Financial Secrecy Index⁷ elaborado por Tax Justice Network, donde se evalúan los países a partir de aspectos tales como el estatus legal del secreto bancario, la obligatoriedad de identificación de los beneficiarios reales de empresas y fideicomisos, la exigibilidad de que las grandes corporaciones publiquen sus informes financieros desglosados por países o el establecimiento de mecanismos automáticos de intercambio de información, entre otros. Son aspectos todos ellos relacionados con la calidad de las regulaciones financiera y fiscal y fundamentales para acabar con la evasión, elusión fiscal y con los paraísos fiscales.

También en el campo de las finanzas, el ICPD incorpora un indicador que apela, especialmente, a las responsabilidades de los países ricos y que mide el sobredimensionamiento del sector bancario por los riesgos que esto supone para la estabilidad global y la gobernabilidad.

7 Para más información sobre el Financial Secrecy Index, véase: <http://www.financialsecrecyindex.com/>.

En relación con el ODS 16, orientado a promover sociedades pacíficas e inclusivas y facilitar la justicia para todas las personas, en el ICPD se incorporan aspectos que no se recogen en esta y que tienen que ver con la ratificación de los tratados de NN. UU. sobre derechos humanos y justicia internacional, la aplicación del principio de justicia universal, la protección de los colectivos LGTB y el grado de militarización de una sociedad medido a través del gasto militar como porcentaje del PIB.

6 Conclusiones

A pesar de que en la Agenda 2030 se afirma su carácter universal y multidimensional para los retos del desarrollo sostenible que aborda, no ha logrado superar inercias y dificultades derivadas de los enfoques sectoriales y unidimensionales predominantes. Así lo muestran algunas contradicciones e insuficiencias que se aprecian con mayor claridad en el proceso de selección de indicadores. El enfoque recientemente ampliado de CPDS proporciona una perspectiva acorde con los retos que plantea la universalidad y la multidimensionalidad de la agenda. Sin embargo, en el proceso de elaboración del marco de indicadores global para la agenda, no se han incorporado adecuadamente mediciones que permitan avanzar en la lógica integrada y universal pretendida, puesto que presenta sus mayores déficits en el instrumental para el seguimiento de los medios de implementación, entre los cuales la CPD recibe una vaga mención, aislada del resto de metas; con ello se lamina el potencial integrador y transformador que sugiere su enfoque.

A partir de dicho enfoque, un equipo de investigación multidisciplinar⁸ de un conjunto de organizaciones sociales españolas ha construido el ICPD, a la vez que ha apostado por una mirada intersectorial y multidimensional de las políticas y sus efectos en el desarrollo. Desde la lógica cosmopolita y a partir del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, se establecen cinco componentes en los que se resume sintética y cuantitativamente el comportamiento de las políticas de los países. Se analizan y comparan, así, 133 países de todas las regiones y niveles de desarrollo relativo. Con un robusto trabajo estadístico el ICPD se basa en los datos de 49 variables clasificadas en función del carácter positivo o negativo para los procesos de desarrollo sostenible.

Aunque el aparato de seguimiento de la Agenda 2030 estará construido en forma de una serie de indicadores y no como un indicador sintético como el ICPD, aquel y este presentan elementos comunes en su comprensión de numerosas metas y en la selección de indicadores. También se aprecian algunas diferencias sustanciales, sobre todo en lo que se refiere a la consideración del crecimiento económico como un vector del desarrollo (ODS 8) que el ICPD

8 El equipo estuvo conformado por Héctor García, María Luisa Gil Payno, Ignacio Martínez Martínez, Pablo José Martínez Osés, José Medina Mateos, Natalia Millán Acevedo, Shiley Yamilet Ospina Vargas, Antonio Sanabria Martín y Silvia Pérez.

descarta utilizar entre sus variables. Así, se evita medir el avance en materia de producción industrial o del sector turístico en función de su peso en los productos nacionales y se prefiere hacerlo en función de la sostenibilidad ambiental, el I + D y la diversificación productiva. De igual forma, en el ICPD se sugiere una revisión de las cuestiones comerciales basando su indicador no en la apertura comercial sino en la huella por importaciones y en la vulnerabilidad de la especialización exportadora en el sector primario. En el ICPD también se incorpora el índice de secreto financiero; de este modo se valora la responsabilidad global de los países como obstáculo para el avance de la transparencia de los mercados financieros.

En síntesis, el ICPD puede contribuir a interpretar y a resolver algunas de las contradicciones más importantes que presenta la Agenda 2030, como una herramienta que hace visibles las interacciones entre las políticas, los países y las dimensiones del desarrollo sostenible. Al tiempo, su comparabilidad puede servir de incentivo para que los países impulsen decididamente los cambios radicales que serán precisos para alcanzar mundialmente las metas establecidas en la Agenda 2030.

7 Bibliografía

- ADAMS B (2015). Indicadores y datos de los ODS: ¿Quién recauda? ¿Quién informa? ¿Quién se beneficia? Global Policy Watch.
- ALKIRE S (2010). Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts. Human Development Research Papers no. 2010/01. Human Development Report Office (HDRO), United Nations Development Programme (UNDP).
- ALONSO JA (2015). La Agenda 2030 para el desarrollo: ¿es una agenda transformadora? International Leadership Association.
- BISHOP M, GREEN MF (2009). Filantropocapitalismo: cómo los ricos pueden cambiar el mundo. Tendencias Editores.
- BISSIO R (2016). SDG indicators: counting the trees, hiding the forest. Global Policy Watch.
- CORNAGO N (1998). Desarrollo, subdesarrollo y posdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo. En: Cursos de Derecho Internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 1997, pp. 39-88.
- DONALD K (2015). The Measure of Progress. How Human Rights Should Inform the SDGs Indicators. Centre for Economic and Social Rights.
- DONALD K (2016). SDG Targets Risk Missing the Mark on Inequality. Center for Economic and Social Rights.
- HOEVEN R VAN DER (2010). Policy coherence. The newest fad in the international discourse? Amsterdam University Press, pp. 25-46.
- JANUS H, KLINGEBIEL S, PAULO S (2015). Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperation. J. Int. Dev. 27:155-169, doi: 10.1002/jid.3045.
- KNOLL A (2014). Bringing policy coherence for development into the post-2015 agenda – challenges and prospects. ECDPM. Discussion Paper no. 163.
- MARTÍNEZ OSÉS PJ (2015). Aprendizajes de los ODM: hacia una hoja de ruta post-ODM. Editorial 2015 y más.

- MARTÍNEZ OSÉS PJ, GIL ML, MARTÍNEZ I, MILLÁN N, OSPINA S, MEDIA J, SANABRIA A, GARCÍA H (2016). Informe ICPD 2016. Crecer en otro sentido. Editorial Plataforma 2015 y más.
- MILLÁN N (2012). Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- MILLÁN N (2014a). La coherencia de políticas para el desarrollo en España: desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 3(2):6-25.
- MILLÁN N (2014b). Un análisis multidimensional de la coherencia de políticas para el desarrollo. Editorial 2015 y más.
- NICOLAI S, HOY C, BERLINER T, AEDY T (2015). *Projecting Progress: Reaching the SDGs by 2030*. Overseas Development Institute.
- NORTON A, SCOTT A, LUCCI P, AVIS W (2014). Taking the Sustainable Development Goals from «main basis» to effective vision – what’s the roadmap. Overseas Development Institute. Working Paper 402.
- OECD (2011). *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*. París: OECD Publishing.
- OECD (2014). *Better Policies for Development 2014. Policy Coherence and Illicit Financial Flows*. París: OECD Publishing.
- OECD (2015). *Better Policies for Development 2015. Policy Coherence and Green Growth*. París: OECD Publishing.
- OECD, UNDP (2014). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz*.
- OSPINA S (2015). De la teoría a la medición: implicaciones sobre el uso de indicadores para la medición del desarrollo. Editorial Plataforma 2015 y más.
- RED DE SOLUCIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (RSDS) (2013). *Una agenda de acción para el desarrollo sostenible*. Informe para el secretario general de las Naciones Unidas.
- REFLECTION GROUP (2015). *Goals for the Rich. Indispensable for a Universal Post 2015 Agenda*. Friedrich Ebert Stiftung.
- SANAHUJA JA (2014). De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. *Anuario CEIPAZ* 7:49-84.
- SEN A (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- SIITONEN L (2016). Theorizing Politics Behind Policy Coherence for Development (PCD). *European Journal of Development Research* 28:1-12.
- SOTILLO JA (2015). El reto de cambiar el mundo. *La Agenda 2030 de desarrollo sostenible*. Madrid: Los Libros de La Catarata.
- STERES J VAN, GALEAZZI G, HELLY D, KNOLL A, LEIN B, ROSENGREN, HERRIFF A (2015). Use of PCD indicators by a selection of EU Members States. A Brief Analysis and Overview. Discussion Paper no. 171. ECDPM.
- TEZANOS S, DOMÍNGUEZ R, GUIJARRO M, TRUEBA C (2011). Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo. *Sistema: Revista de ciencias sociales* 220:33-58.
- UNCETA K (2009). *Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones*. Claes.
- UNITED NATIONS (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- UNITED NATIONS (2016). *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators*.
- VANDEMOORTELE J (2014). ¿Es una agenda con muchas metas imprecisas mejor que ninguna? *Planeta Futuro-El País*.
- VERSCHAEVE J, DELPUTTE S, ORBIE J (2016). The Rise of Policy Coherence for Development: A Multi-Causal Approach. *European Journal of Development Research* 28(1):44-61.