

## La Agenda 2030 como insumo de políticas para planificación, articulación y gobernanza

Álvaro Andrade<sup>1</sup>

### 1. Objetivos

#### a. General

Visibilizar a la Agenda 2030 como una herramienta útil para la planificación nacional que invita a incluir el análisis situacional, enfoque de resultados, evaluación y monitoreo, articulación de actores, visión de largo plazo y trabajo multinivel como acciones esenciales de la política pública nacional.

#### b. Objetivos específicos

- Promover el uso de la Agenda 2030 como un instrumento de construcción de política pública internacional para articular la planificación y presupuesto nacional con el desarrollo sostenible y la visión de largo plazo.
- Diseñar acciones integrales que permitan vincular a los temas sociales, ambientales y económicos como ejes transversales de la política pública nacional.
- Generar una propuesta de política pública que permita visibilizar la importancia de la Agenda 2030 en la política pública nacional y su rol articulador de actores, instituciones, niveles de acción.

### 2. Problematicación

En 2015, los líderes de 193 países se comprometieron a cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por medio del

---

1 Director ejecutivo de Fundación Investoria.



cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que tienen como objetivo erradicar la pobreza extrema, lograr el desarrollo económico para todas las personas, promover territorios de paz y generar alianzas, a la vez que se generan acciones para cuidar el planeta.

En 2018, Ecuador ratificó este compromiso al implementar como política pública el cumplimiento de la Agenda 2030. Esto se realizó mediante Decreto Ejecutivo N.º 371, en el que se establece que la planificación nacional y territorial debe alinearse a los ODS. En 2021, Guillermo Lasso, en su discurso inicial como presidente de la República del Ecuador, hizo mención especial a la Agenda 2030 como el instrumento necesario para pensar en el desarrollo sostenible y planificación de largo plazo.

A pesar del decreto de 2018, Ecuador no ha tenido un avance significativo en el cumplimiento de los ODS. En primer lugar, la capacidad estadística para medir los objetivos no logra superar el 50 % de los indicadores, según los reportes presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (2021); asimismo, la inclusión de los ODS en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 es superficial, ya que solo se incorpora una vinculación entre los objetivos, pero no se aterriza a metas, programas o políticas de gobierno. En adición, el Presupuesto General del Estado (PGE) no tiene una vinculación a los ODS. Sin un presupuesto definido es imposible implementar una política pública. Estas consideraciones deben ser prioritarias para para ratificar su discurso del nuevo gobierno con acciones.

A las debilidades administrativas se suman los fenómenos socioeconómicos y ambientales de la última época, sobre todo la pandemia del covid-19, que representa una de las peores crisis del país. Se estima que la pandemia ha cobrado más de 20 000 vidas (Johns Hopkins University, junio 2021) y representa al menos un impacto de -7,8 % en la economía nacional (Banco Central del Ecuador, 2021),

*Ecuador no ha tenido un avance significativo en el cumplimiento de los ODS, ya que la capacidad estadística para medir los objetivos no logra superar el 50 % de los indicadores, en tanto que el Presupuesto Estado no tiene una vinculación con los ODS.*



un peso mucho más fuerte que las pérdidas estimadas que representó el terremoto de 2016. Por otro lado, los niveles de empleo han descendido a los de 2010 y solo 3 de cada 10 personas en edad de trabajar tienen un empleo adecuado, según los datos presentados por INEC para el primer trimestre de 2021. En cuanto a los niveles de pobreza, el 32,8 % de personas vive en pobreza; 2,5 millones se encuentran en pobreza extrema, es decir, subsisten con menos de 1,6 dólares al día. Todos los valores mencionados son más críticos que cuando Ecuador asumió su compromiso por los ODS, lo que permite señalar que hay un retroceso.

Los datos presentados evidencian la fragilidad del país ante cualquier evento nuevo e incluso ante las amenazas latentes, como los fenómenos naturales, y dan muestra de la necesidad de planificar con enfoque de largo plazo y pensando en diferentes futuros. La Agenda 2030 y los ODS, por su carácter integral y su compromiso aspiracional con el desarrollo sostenible, se convierten en una herramienta fundamental para reordenar y orientar la política y planificación nacional, además de invitar a pensar en una visión de largo plazo. Más allá de un compromiso escrito, los ODS se deben transformar en acciones concretas para el desarrollo de las personas y los territorios. Considerando el discurso del presidente Lasso, alinear a la Agenda 2030 con la planificación y presupuesto nacional es una acción más que pertinente para trabajar en el desarrollo sostenible y planificar más allá del período de gobierno.

### 3. Lineamientos de acción

A pesar de ser un compromiso de cumplimiento oficial y de estar incluidos en el PND, los ODS no han tenido una amplia difusión desde el sector público y tampoco se ha evidenciado un compromiso fuerte con los objetivos, aun cuando la cooperación internacional, en su mayoría, está alineada a esta Agenda Global de Desarrollo y puede representar una mejor canalización de recursos. La Agenda 2030, pensada



más allá del discurso, supone una gran oportunidad para incorporar los ejes sociales, económicos y ambientales de forma transversal en las políticas públicas.

En este contexto, se busca generar una propuesta de política pública que permita visibilizar la importancia de la Agenda 2030 en la política pública nacional y su rol articulador de actores, instituciones, niveles de acción. Es necesario ver a este mecanismo como una oportunidad para vincular los presupuestos con la planificación para el desarrollo sostenible considerando una visión de largo plazo.

#### **4. Propuesta de política pública**

El presidente Guillermo Lasso hizo oficial su compromiso con la Agenda 2030 y el desafío de no dejar a nadie atrás en el desarrollo. Bajo este planteamiento es posible generar acciones que impacten de manera positiva en la calidad de la vida de las personas y que faciliten la gobernabilidad y la gobernanza multinivel al trabajar en objetivos globales, por lo general aceptados y que van más allá de un período o modelo de gobierno. Para lograrlo se recomiendan las siguientes acciones.

##### **a. Definir la institucionalidad de la Agenda 2030**

Definir la arquitectura institucional de la Agenda 2030 en Ecuador es una acción clave para asegurar su éxito. Durante el Gobierno de Lenín Moreno, la rectoría de la Agenda 2030 la asumió la Vicepresidencia de la República, mientras que la parte operativa fue liderada sobre todo por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Durante la actual administración, se recomienda ir más allá y vincular a los diferentes niveles de gobierno, así como a los sectores sociales para hacer efectiva la acción por los ODS en la política pública nacional.

Se requiere que la institucionalidad incorpore los enfoques multinivel y multiactor. En la región, países como



Chile, Colombia y México, han desarrollado una gobernanza de la Agenda 2030 enfocada en consejos consultivos multisectoriales que involucren al Gobierno central, gobiernos locales, academia, sociedad civil y sector privado en la planificación y cumplimiento de los ODS. En Ecuador no existe una instancia de este tipo y los últimos reportes voluntarios evidencian la ausencia de una participación real de otros actores.

### ***i. Acciones prioritarias***

- Definir la rectoría de la Agenda 2030 por parte del Gobierno central para la toma de decisiones y su operativización desde esta instancia.
- Identificar a actores clave para la implementación de la Agenda 2030 a escala nacional.
- Conformar un consejo consultivo que incorpore a representantes de todos los sectores y niveles, es decir, representación de cooperación internacional, sociedad civil organizada, sector privado, academia, Gobiernos locales y medios de comunicación.
- Construir una hoja de ruta para la acción y seguimiento de la Agenda 2030 dentro de la política pública nacional.

### ***ii. Actores clave***

Como parte del proceso inicial para definir la articulación de actores se considera que, al menos, deben participar las siguientes partes:

- Presidencia de la República
- AME, Congope y Conagopare
- Representación del sector privado (Cámaras o Pacto Global Ecuador)
- Representación de la sociedad civil y de academia
- Representación de medios de comunicación

*Definir la rectoría de la Agenda 2030 por parte del Gobierno central para la toma de decisiones y su operativización desde esta instancia, además de identificar a actores clave para la implementación de dicha agenda a escala nacional.*



## **b. Vincular ODS al Plan Nacional de Desarrollo**

Para que la Agenda 2030 se convierta en instrumento de política pública y de cumplimiento obligatorio, debe estar incluida en el Plan Nacional de Desarrollo. Si bien el PND 2017-2021 incorpora a la Agenda 2030, esta alineación no contó con un análisis profundo.

Vincular a la Agenda 2030 con el PND permite incluir dentro de la planificación a las cinco áreas principales de esta Agenda: personas, paz, prosperidad, alianzas y planeta; lo que, junto con la consideración de los ODS y sus metas, aumentaría la posibilidad de tener un plan más integral que supere el corto plazo y el trabajo de las áreas del desarrollo sostenible de forma aislada.

Se requiere una alineación que incorpore una relación clara entre los ODS con los objetivos del PND, sus metas, programas, políticas e instituciones responsables para conformar el ecosistema de los ODS. Considerando que el PND es el instrumento rector de la planificación nacional y que existe un discurso de alineación con la Agenda 2030, el siguiente paso es desarrollar una metodología que permita identificar los ODS priorizados sobre los que se pondrá más énfasis y que servirán para potenciar el resto de los objetivos, además de definir estrategias, planes, programas, políticas, actores e indicadores para el seguimiento y monitoreo a la planificación propuesta.

### ***i. Acciones prioritarias***

- Identificar de manera clara la relación entre ODS y objetivos PND.
- Alinear metas de los ODS con programas y políticas del PND.
- Definir un sistema de información adecuado.
- Desarrollar un esquema de financiamiento.
- Definir instituciones responsables de cada objetivo y meta.



- Garantizar el enfoque multiactor y multinivel con roles claros dentro del PND.

## ***ii. Alineación del presupuesto con la planificación***

Para que la articulación entre ODS y PND, así como el discurso por la Agenda 2030, se conviertan en acciones reales es necesario que el Presupuesto General del Estado sea parte de esta relación. Para hacer una articulación efectiva se requiere conocer cuáles son las estructuras programáticas del PGE y su relación con la planificación nacional y cómo estas pueden responder a los ODS.

A escala regional, la mayoría de las experiencias de alineación de los ODS con los presupuestos son ex post, por lo que no se los incluye en la formulación presupuestaria y esto genera que los resultados sean ambiguos (Cepal, 2019). Se recomienda hacer una transición presupuestaria hacia la construcción de presupuestos con enfoque de resultados, que incorpora el análisis de los logros alcanzados por las acciones del sector público y que requiere que se mantenga una relación directa con el PND para poder evaluar los avances y desempeño (García, 2010).

## **c. Acciones prioritarias**

Se debe identificar los programas presupuestales, sus objetivos, el manejo de recursos disponibles y además determinar cuáles son la o las instituciones responsables del cumplimiento del programa. Con esto se busca visualizar los problemas y oportunidades que tiene el Gobierno para enfrentar desde el contexto de cada sector y entender la importancia del trabajo coordinado.

De esta forma es posible alinear la planificación al presupuesto nacional desde la identificación programática y de responsabilidades sectoriales e interinstitucionales. Así se puede definir indicadores cuantitativos que permitan identificar el estado de situación y cumplimiento de cada



objetivo, tanto en la planificación como en el presupuesto. Para desarrollar un presupuesto con enfoque de resultados es necesario articular el presupuesto con la planificación y se requiere tener claro cuáles serán los programas y políticas nacionales con sus objetivos y metas, con el fin de generar indicadores de seguimiento y monitoreo con las instituciones responsables.

#### **d. Evaluación y seguimiento**

Para definir el cumplimiento de la Agenda 2030 con sus 17 objetivos y 169 metas, en Ecuador se tienen homologados a 238<sup>2</sup> indicadores, acordados de forma global, que se han adaptado al contexto y buscan ser lo más desagregados posible para dar respuesta a la medición integral del cumplimiento de los ODS. Una adecuada evaluación de los programas y políticas permite saber si, en efecto, los compromisos adquiridos se están desarrollando y si existe un uso adecuado de recursos para obtener los mejores resultados posibles (Andrade y Peña, 2020 ). Ecuador cuenta con una plataforma oficial para conocer el nivel de avance de los indicadores ODS, sin embargo, no es completa, varios indicadores no se reportan. Por otro lado, no existe una evaluación del PND, al menos no una abierta al público, que muestre su cumplimiento al finalizar el período presidencial o de avances intermedios. Solo el presupuesto tiene un reporte de su nivel de ejecución, pero como se mencionó, no existe una alineación directa con el PND.

Aprovechar la Agenda 2030 con sus objetivos, metas e indicadores resulta ser un recurso útil para generar una cultura de evaluación más amplia de las políticas públicas en Ecuador. Esta acción se convierte en una ventana de posibilidades para que el país transite hacia una visión de medición de resultados e impactos de sus políticas y además promueva una cultura de evaluación del PND que en la actualidad no es clara.

<sup>2</sup> En la categorización de INECA 2021 se contabilizan 241, pero 3 son multipropósito.

*Para definir el cumplimiento de la Agenda 2030 en Ecuador se tienen homologados a 238 indicadores que se han adaptado al contexto y buscan ser lo más desagregados posible para dar respuesta a la medición integral del cumplimiento de los ODS.*





### ***i. Principales acciones prioritarias***

- Articular estadística nacional con el PND.
- Vincular PND con PGE.
- Identificar indicadores claros.
- Disponer que las direcciones de evaluación y seguimiento se articulen y reporten cumplimiento del PND.

### **e. Conclusiones: visión de largo plazo Ecuador 2030**

Ecuador, al igual que el resto del mundo, enfrenta importantes desafíos para cumplir con la Agenda 2030; se requiere generar prosperidad sin dejar a nadie atrás en armonía con el cuidado del planeta y en medio de una crisis económica y sanitaria nunca vistas. Esto demanda un cambio estructural y la necesidad de planificar a largo plazo para definir los temas clave de futuro.

A nueve años de su cumplimiento y debido al interés mostrado por el Gobierno central, la Agenda 2030 plantea un horizonte referencial para diseñar una hoja de ruta que permita lograr objetivos estructurales. Para ello es necesario que los puntos anteriores: definir una arquitectura institucional de la Agenda 2030, articulación de los ODS con el presupuesto y planificación, evaluar los resultados y definir actores para sostener las acciones, se consideren componentes clave de la construcción de una visión de largo plazo que incluya a todas las visiones, niveles y mayor cantidad de escenarios futuros posibles.

En conclusión, el tiempo apremia, por lo tanto, se requiere optimizar los recursos y evitar duplicar esfuerzos. En este sentido, los ODS son una herramienta que posibilita acelerar las acciones, juntar actores y pensar en acciones más allá de los cuatro años de Gobierno.



## 5. Referencias bibliográficas

- Andrade, Á., y Peña, C. (2020 ). *Lecciones aprendidas para el seguimiento y el monitoreo de los ODS en Ecuador*. Quito: ODS Territorio Ecuador.
- Banco Central del Ecuador [BCE] (2021). *Reporte de cuentas nacionales trimestrales del Banco Central*. Quito: BCE.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2019). Presupuestos públicos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Notas de Planificación para el Desarrollo n.º 7*. Santiago: Cepal.
- Decreto Ejecutivo n.º 371 (2018). Ecuador declara la adopción de la Agenda 2030 como política pública del Gobierno Nacional. Publicado el 19 de abril de 2018.
- García, R. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos [INEC](2021). *Categorización nacional de indicadores ODS*. Quito: INEC.
- Johns Hopkins University (junio de 2021). *COVID 19 Dashboard*. Baltimore: Center for Systems Science and Engineering (CSSE).