



Los **ODS** en las **políticas de cooperación** al desarrollo de las **comunidades autónomas españolas**



El **Departamento de Acción Exterior y Unión Europea** de la **Generalitat de Catalunya** es responsable de la coordinación y organización de la acción exterior del Gobierno de Cataluña, incluidas las actuaciones ante las instituciones de la Unión Europea, la cooperación al desarrollo y el fomento de la paz. Dentro del departamento, la Dirección General de Cooperación al Desarrollo es responsable de la formulación de esta política pública, de la coherencia y la coordinación entre el conjunto de sus agentes y otras administraciones, y de la participación y contribución de Cataluña en los espacios de definición de la agenda internacional del desarrollo.

PLATFORMA es la coalición paneuropea de ciudades y regiones –y sus asociaciones nacionales, europeas y globales– activas en la cooperación para el desarrollo ciudad-ciudad y región-región. Es una de las cinco redes de gobiernos locales signatarias de acuerdos marco de asociación con la Comisión Europea. Las tareas de investigación e incidencia de PLATFORMA se orientan particularmente a garantizar que el gobierno local se refleje en la política de desarrollo de la UE. Desde su creación en 2008, PLATFORMA ha asegurado la representación de más de 100.000 gobiernos locales y regionales. Todos son actores clave en la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Informe elaborado por Javier Sánchez Cano (Generalitat de Catalunya) con el apoyo de Joan Cortés (consultor, diseño del cuestionario) y Araya Griso (Generalitat de Catalunya, tratamiento gráfico).

Esta publicación ha sido realizada por la Generalitat de Catalunya con la asistencia de PLATFORMA y la Unión Europea. Las opiniones expresadas en el documento son las del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de la Generalitat de Catalunya, PLATFORMA o la Unión Europea.

© 2022

La elaboración de este informe, LOS ODS EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS, responde a una doble necesidad. La primera, hacer balance, transcurridos más de cinco años desde la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), del nuevo papel que estamos asumiendo las cooperaciones autonómicas del Estado español ante los retos que plantea la Agenda 2030. Y, la segunda, reabrir el debate sobre los ODS y reafirmar el compromiso con este programa universal, compartido por todos los países, y que en su dimensión interna plantea importantes desafíos para el conjunto de políticas públicas, a la vez que conecta con los problemas globales.

Así, el objetivo fundamental del estudio que presentamos es entender la conexión entre los ODS y las políticas de cooperación al desarrollo, analizando el impacto de la Agenda 2030 con relación a las funciones de estas políticas, y también las relaciones de la cooperación con el resto de políticas públicas. Pensamos que, para dicha finalidad, las comunidades autónomas españolas constituyen un buen objeto de estudio: destacan, a nivel internacional, por la estabilidad de sus mandatos legislativos en materia de cooperación al desarrollo, por su capacidad institucional y técnica, así como por el importante volumen de recursos que gestionan. Por todo ello, constituyen un caso relevante que puede generar aprendizajes útiles en otros contextos.

El informe examina de forma comparada, a través de las diferentes experiencias, cómo los ODS se integran en los diferentes momentos del ciclo de las políticas de cooperación —planificación, seguimiento y evaluación—; cómo inciden en los diferentes instrumentos y modalidades de la cooperación al desarrollo; cuál es su impacto en la generación de nuevas alianzas, y en qué medida modifican el lugar que ocupan las políticas de cooperación en los esquemas más generales de la organización de cada comunidad autónoma con respecto a la implementación de la Agenda 2030.

Este trabajo no habría sido posible sin el apoyo del proyecto PLATFORMA, financiado por la Comisión Europea, y tampoco sin la generosa implicación de un buen número de cooperaciones autonómicas, que decidieron vincularse a esta iniciativa. Esperamos que el resultado sea de vuestro interés, y que nos permita seguir aprendiendo y compartiendo.

Yoya Alcoceba
Directora General de Cooperación al Desarrollo
Generalitat de Catalunya

Sumario

Resumen ejecutivo.....	6
1. Introducción	8
1.1 Aproximación a la problemática	8
1.2 Objetivos del estudio	10
1.3 Fases y calendario	12
2. Metodología	13
2.1 Estado de la cuestión	13
2.2 Planteamiento de análisis	16
3. Análisis de las respuestas al cuestionario	19
3.1 La política y los instrumentos de la cooperación al desarrollo	19
3.2 ODS y relaciones con los agentes privados y públicos	24
3.3 La cooperación en el diálogo gubernamental sobre desarrollo sostenible	29
4. Conclusiones.....	35
4.1 Conclusiones generales.....	35
4.2 Sobre los tres planos de análisis: política, agentes, gobierno.....	37

Resumen ejecutivo

El objetivo principal del informe es analizar el impacto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las políticas de cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas españolas, con un énfasis en los procesos de planificación estratégica y en el diálogo con otras políticas públicas. Igualmente, y de forma más amplia, se pretende examinar la posición y el papel de la cooperación al desarrollo en las estrategias regionales para la Agenda 2030 (o de localización de los ODS). Dada su inserción en el proyecto PLATFORMA, se identificó también la necesidad de preparar una metodología de análisis –que se basó en un cuestionario– susceptible de ser utilizada en otros contextos europeos.

El acercamiento al estado de la cuestión de la integración de los ODS en las políticas de cooperación para el desarrollo reveló la limitación de las propuestas para el abordaje de esta cuestión, y su tendencia al uso de resultados de desarrollo sostenible de forma conjunta con los países socios, que se encuentra más allá de las capacidades reales de la cooperación subestatal. Se organizó para el estudio un grupo de trabajo con responsables de las unidades de planificación del desarrollo de las principales regiones españolas: Andalucía, Illes Balears, Castilla y León, Extremadura, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, y Euskadi, además de la propia Catalunya. Este grupo examinó, acordó y posteriormente completó un cuestionario de 19 preguntas: 6 sobre la formulación de la política de cooperación al desarrollo y las prioridades para el uso de los recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); 6 sobre los ODS en las relaciones con otros agentes de desarrollo, públicos y privados; y 7 sobre el diálogo de políticas de desarrollo con otras áreas de gobierno y sobre la estrategia regional de ODS.

Los hallazgos y conclusiones del análisis, presentados y discutidos en el grupo de trabajo, permitieron constatar que los principios del desarrollo sostenible son muy congruentes con el desarrollo doctrinal, de mayor plazo, propio de las comunidades autónomas. La universalidad de los ODS conecta bien con las narrativas actuales en la cooperación autonómica, y ha enriquecido rápidamente sus nuevos enfoques de la educación para el desarrollo y la ciudadanía global, y también ciertas modalidades (intercambio horizontal de experiencias y aprendizaje mutuo; foco sobre problemáticas compartidas con los socios, como la pobreza urbana, la exclusión social o el cambio climático). El uso de los ODS en los ejercicios de planificación estratégica de las cooperaciones autonómicas ha permitido flexibilizar los marcos teóricos y el diálogo con los actores, especialmente las ONG. Igualmente, planificar a más largo plazo (2030), y extender las relaciones a nuevos agentes y cuestiones relevantes desde la perspectiva del desarrollo sostenible. Universidades, centros de investigación, empresas y actores de desarrollo no tradicionales se hallan entre los promotores iniciales de los ODS.

Aunque algunas ONG tradicionales los perciben inicialmente como un reto a sus narrativas y a su estatus, la apropiación de los ODS no deja de mejorar con el tiempo.

La integración de los ODS es sofisticada y opera en diferentes niveles, pero en todos los casos va más allá del mero etiquetado de objetivos preexistentes. Los desafíos principales se hallan en la adaptación de los instrumentos y de las modalidades de ayuda: la transición hacia nuevos partenariados (más allá de las subvenciones tradicionales) es lenta. La AOD es rara vez vista como catalizadora de otros gastos, y los nuevos esquemas de financiación del desarrollo se consideran necesarios pero complejos, a la vez que no exigidos por los agentes tradicionales. El uso de indicadores de resultados basados en ODS es limitado.

Se observó también que los ODS crean oportunidades interesantes para la división del trabajo entre los agentes de desarrollo en los territorios (municipios, provincias), con algunas comunidades autónomas que han realizado avances importantes en ese sentido. También a nivel del Estado la Agenda 2030 abre oportunidades para una mayor armonización. La coherencia de políticas para el desarrollo (sostenible) puede mejorar la posición de las unidades de cooperación para el desarrollo dentro del gobierno regional, y se constata que las estrategias de localización de la Agenda 2030 funcionan mejor cuando las unidades de relaciones exteriores y cooperación tienen un papel de liderazgo en ellas.

El progreso en la integración de los ODS es general y compartido por el conjunto de comunidades autónomas participantes en el estudio, pero la ambición y el ritmo de esa integración están vinculados también a factores de liderazgo político, elección pública e intereses burocráticos. Se trata un proceso que no es lineal, y que conoce avances y retrocesos. Futuras investigaciones deberán poder evaluar esta evolución.

1. Introducción

1.1 Aproximación a la problemática

La adopción por las Naciones Unidas (NNUU) de la Agenda 2030, junto con los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), marca un hito internacional de gran importancia. Los ODS constituyen un marco universal, que ha de orientar los esfuerzos para el desarrollo sostenible del conjunto de la humanidad, en los ámbitos gubernamental y no gubernamental y desde el nivel local al global. Su implementación y seguimiento ocupan un espacio creciente en el debate público, y hay quien ve en la Agenda 2030 un nuevo documento fundacional; una suerte de nueva Carta de las NNUU, basada en la amenaza, grave y presente, a la vida en el planeta.

Ciertamente, el nuevo marco de resultados no llegó por sorpresa a un gran número de gobiernos regionales y locales que, de forma individual y sobre todo articulados en red,¹ se habían implicado a fondo en el proceso de revisión del marco previo (los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM). En esa reflexión sobre el “post-2015”, *localización* se convirtió en la palabra clave de la incidencia de los gobiernos territoriales, y en la síntesis de una agenda política que incluía mayor participación en la definición de los nuevos objetivos, asociación en su ejecución, indicadores territoriales más detallados y especificación de resultados subestatales, y mejor financiación, entre otros elementos. Una agenda que, como sabemos, fue elaborada y trasladada por las unidades de acción exterior y de cooperación internacional, representantes de los gobiernos subestatales en el debate global del desarrollo.

Una vez adoptados los ODS, sin embargo, las cooperaciones descentralizadas asumieron un nuevo papel, éste de carácter interno: el de transmitir la idea de que la nueva Agenda 2030 no es un programa exterior, sino doméstico. Un programa universal, que plantea retos al conjunto de políticas públicas, en todos los países, y que conecta la propia acción de gobierno con los problemas globales. Los gobiernos regionales –al igual que el resto de administraciones, desde las organizaciones internacionales hasta los municipios– entendieron ese reto e iniciaron un proceso de creación de estructuras y de elaboración de planes para, desde su propio ámbito de competencia, responder al nuevo marco global. Es así que, de forma progresiva, los ODS se están convirtiendo en una referencia obligada para el conjunto de las políticas públicas, en los diferentes niveles de gobierno.

¹ Sánchez Cano, J. (2015). “Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel”. *Cahiers de la coopération décentralisée*, núm. 5, 112-130. <https://cites-unies-france.org/No5-des-Cahiers-de-la-cooperation-decentralisee-septembre-2015-numero-special>

El balance de estos más de cinco años permite apreciar, al mismo tiempo, que la conexión entre los ODS y la política de cooperación al desarrollo –y más en general, el ámbito de la acción exterior– ni es siempre sencilla, ni se está produciendo de la misma manera en todas las administraciones públicas. Sin ánimo de exhaustividad, podemos apuntar algunas observaciones iniciales sobre esta cuestión:

- Para las políticas de cooperación al desarrollo, la Agenda 2030 resulta un marco relativamente ambiguo. Apunta a un conjunto muy amplio de resultados, que incluso –por no plantearse medidas más radicales, como el decrecimiento o la redistribución de recursos y de poder– pueden parecer contradictorios. Aunque su financiación va claramente más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), no se marcan prioridades claras y específicas para esta.
- A partir de 2016, algunas cooperaciones públicas empezaron a alinear su matriz de objetivos estratégicos con los ODS. Sin embargo, entender los ODS únicamente como sectores de intervención puede llevar a perder de vista la interdependencia de las cuestiones globales, y hacer más difícil la integración de políticas necesaria para una implementación eficaz de la Agenda.
- Para algunas cooperaciones autonómicas, la reflexión cuadrienal para el nuevo plan director posee una lógica fuerte y autónoma, y está muy basada en la experiencia anterior. Puede haber lugar para el cambio y la innovación, pero prima el aprendizaje de la propia gestión, y la corrección y mejora continuas dentro del ciclo de la política pública. La integración de nuevos marcos (como en su momento el de los ODM) no siempre lleva a un cambio profundo de los planteamientos, y puede limitarse a elementos puramente declarativos.
- En algunos casos, la carpeta ODS es manejada, a nivel gubernamental, de forma poco conectada con la agenda exterior; o bien con una dimensión internacional centrada en el *benchmarking*, la comparación y la presentación de resultados, más que en las políticas públicas que actúan fuera del propio territorio.

No obstante, estos años nos aportan también algunas constataciones. Básicamente, que los ODS sí que admiten una lectura transformadora, y que es posible interpretar la Agenda 2030 de forma que la noción de “desarrollo sostenible” impulse un cambio en profundidad en las políticas públicas, de modo que estas sean más integradas, más coherentes y más participadas. En esa dirección apunta también un trabajo de investigación, encargado por la Generalitat de Catalunya, que ha examinado en qué medida la cooperación descentralizada puede ser una

palanca para la consecución de los ODS.² Sus conclusiones nos muestran que el desarrollo sostenible demanda una cooperación que no sea ya tanto una actuación especializada y escindida de las prioridades domésticas, como una política que vincule las preocupaciones de la ciudadanía a través de diversos países o territorios socios del desarrollo, conectando también sus administraciones públicas para afrontar problemas que, en este momento y de forma incuestionable, son comunes.

Esta visión positiva de la Agenda 2030 viene de la mano de la idea de responsabilidad especial: parecería que la cooperación al desarrollo, con las lecciones aprendidas en las últimas décadas, está en mejores condiciones que ninguna otra política pública de representar y hacer visible el cambio que la nueva Agenda nos está pidiendo. Un cambio que tiene que ver más con los procesos que con los resultados: implementar los ODS es, sobre todo, avanzar hacia una política diferente, y la cooperación al desarrollo puede ser una palanca en ese sentido, como certeramente indica José Antonio Alonso.³

1.2 Objetivos del estudio

La iniciativa PLATFORMA, con financiación de la Comisión Europea, tiene como una de sus líneas de trabajo principales el análisis, incluidos la puesta en común y el intercambio de experiencias, en materia de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La propuesta de Cataluña, socio de PLATFORMA, es analizar la conexión entre los ODS y la cooperación al desarrollo. En concreto, examinar cómo los ODS se están integrando en los diferentes componentes de las políticas de cooperación –entre otros, planificación, seguimiento y evaluación; instrumentos y modalidades; o actores y alianzas–. Igualmente, analizar el lugar que ocupa esta política dentro de los esquemas organizativos más generales, en cada comunidad autónoma, para la ejecución de los ODS. En ese sentido, es relevante analizar qué diálogo mantiene la cooperación con las unidades centrales en materia de ODS; en qué medida los ODS orientan la acción exterior, incluida la cooperación; y hasta qué punto esta es un catalizador interno de la Agenda 2030 y de sus implicaciones.

² Este trabajo se ha llevado a cabo en el marco de su colaboración con el Grupo de Trabajo de Fortalecimiento Institucional de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU-CIB). Elaborado por Ignacio Martínez y Pablo Martínez Osés, del colectivo investigador La Mundial. http://www.cib-uclg.org/sites/default/files/dc-2030agenda_esp.pdf

³ “Guía rápida para valorar la respuesta española a la Agenda 2030”, en *El País*, 6-4-2018. https://elpais.com/elpais/2018/04/05/planeta_futuro/1522931224_032014.html

Las comunidades autónomas (CC. AA.) españolas ofrecen un espacio de lectura y análisis significativo. Todas ellas se han venido dotando en las últimas décadas de leyes de cooperación, que sitúan esta política regional en el panorama estatal e internacional, y delimitan sus conceptos, instrumentos, modalidades y prioridades, así como sus formas de organización. Podemos decir que las CC. AA. operan como donantes homologables a los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): conocen y aplican las reglas de la AOD (países y actividades elegibles; criterios de contabilización de los recursos...); emplean de manera regular mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas; e incluso las estadísticas de la OCDE presentan las cifras de la AOD de cada autonomía española, recogidas y supervisadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC). En esto las CC. AA. se han diferenciado de otras regiones donantes, pero sin capacidad legislativa; e igualmente de otras cooperaciones no estatales, como algunas municipales, de menor capacidad legal y económica. Las regiones españolas son, a nivel internacional, el conjunto de gobiernos intermedios con unas políticas y unas prácticas de cooperación al desarrollo mejor asentadas, con una base legal estable y un volumen de recursos considerable, a la vez que diferenciado según cada caso. Las CC. AA. pueden servir así para un estudio inicial, que elabore y ponga a prueba una metodología de indagación susceptible de ser empleada posteriormente en otros contextos, especialmente europeos.

Esperamos que el trabajo, sintetizado en un informe final, nos permita:

- Recoger las tendencias en materia de ODS y cooperación al desarrollo en las CC. AA., realizando un examen comparado donde contrastar las diferentes experiencias, identificar prácticas de valor, y mejorar así en lo posible los ciclos de planificación, especialmente con relación a la integración en ellos de los ODS y de la Agenda 2030.
- Entender mejor cuál es y cuál puede ser el impacto de la Agenda 2030 y de los ODS en las funciones de la cooperación al desarrollo y en su relación con el resto de políticas públicas, con un énfasis especial en el nivel regional.
- Elaborar, testar y afinar una metodología de análisis –con un cuestionario como elemento central– que facilite que otras administraciones, especialmente en la Unión Europea, puedan emprender un examen similar y llegar a conclusiones para su propio contexto. Igualmente, identificar los elementos de una agenda investigadora que nos permita seguir avanzando en el conocimiento de estos ámbitos.

1.3 Fases y calendario

La elaboración del presente informe comprendió:

- a) Una fase inicial (octubre de 2020 – febrero de 2021) de preparación e identificación del proyecto, la cual incluyó el contacto con todas las CC. AA., la explicación de los objetivos de la iniciativa y la invitación a formar parte de ella. En paralelo, se trabajó en la metodología del estudio, con la obtención y el examen de las referencias bibliográficas más relevantes, que han permitido tener una buena idea del estado de la cuestión en la integración de los ODS, especialmente en las políticas de cooperación. El enfoque de la investigación se orientó también a partir de algunas conversaciones y puestas en común con agentes relevantes.
- b) Una segunda fase (marzo a abril de 2021) de trabajo con las ocho CC. AA. que habían respondido positivamente a la propuesta: Andalucía, Illes Balears, Castilla y León, Extremadura, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana y País Vasco, además de la propia Catalunya. Esta fase se centró en el diseño, puesta en común y compleción de un cuestionario que había de recoger los diferentes aspectos de la conexión entre ODS y cooperación al desarrollo, en cada comunidad autónoma.
- c) En una tercera fase (mayo a octubre de 2021) se analizaron los resultados, y se realizó una presentación de estos ante el grupo de CC. AA. participantes en la elaboración del informe. Con las reacciones y comentarios recogidos, se redactó el informe final, el cual se sitúa en el marco de los estudios sobre integración de los ODS en la cooperación al desarrollo.
- d) Por último, una fase final de difusión (a partir de octubre de 2021) tuvo como objetivo la comunicación del informe y de sus resultados, entre el resto de socios del proyecto PLATFORMA y más allá.

2. Metodología

2.1 Estado de la cuestión

Sin duda, la producción científica en materia de ODS es abundante y sigue creciendo, especialmente en el ámbito de las ciencias ambientales y naturales. Numerosos trabajos analizan las interacciones entre los ODS y sus metas, a partir de la modelización de los impactos que pueden tener sobre ellos diferentes actuaciones, debidamente cuantificadas. Se trata de estudios muy útiles para entender la naturaleza interdependiente de los ODS y la necesidad de abordarlos teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la sostenibilidad (ambiental, social, económica), e integrando diversas políticas públicas o sectores de intervención.⁴ El estudio científico de los ODS aporta al análisis de las políticas públicas y al asesoramiento político (*policy advice*) observaciones y datos de gran interés. Sin embargo, su utilidad es limitada con relación a la cooperación al desarrollo, al privilegiar una mirada más interior que exterior, y no disponer –cuando menos hasta el momento– de casos que examinen en profundidad las interacciones entre los medios de ejecución de la Agenda 2030, que son los que delimitan con mayor claridad las tareas para la cooperación y la asistencia técnica. Por ello, para orientar el enfoque de nuestro estudio fue preciso recurrir a trabajos más aplicados y prescriptivos: informes y manuales que analizasen las implicaciones de asumir una lógica de Agenda 2030 en las políticas de cooperación al desarrollo, sugiriendo a éstas fórmulas concretas para integrar los ODS en sus componentes y en su lógica organizativa: valores, análisis, planes, programas, instrumentos, actuaciones, diálogo de políticas, etc.

Una aportación valiosa en ese sentido fue, ya en 2017, la realizada por Alexandra Rudolph y su noción de la “*SDG-sensitive development cooperation*”.⁵ Rudolph considera que la noción de “coherencia” es central para la consecución de la Agenda 2030, pues esta hace compatibles los esfuerzos por el desarrollo sostenible entre los diferentes agentes públicos del propio país, y sobre todo permite que las estrategias nacionales de desarrollo se refuercen mutuamente y contribuyan a la construcción de los bienes públicos globales.

⁴ Una muy recomendable recopilación y sistematización de estos trabajos desde una perspectiva de las *policies* se halla en Bennich, T., Weitz, N. & Carlsen, H. (2020). “Deciphering the scientific literature on SDG interactions: A review and reading guide”. *Science of the Total Environment*, vol. 728.

⁵ Rudolph, A. (2017). “The Concept of SDG-Sensitive Development Cooperation. Implications for OECD-DAC Members”. Bonn, Deutsches Institut Für Entwicklungspolitik, Discussion paper.

Agenda 2030 de desarrollo sostenible Una acción sensible a los ODS necesita que los países (actores) implementen la Agenda 2030 en toda su extensión		
1. Esfuerzos domésticos	2. Coherencia internacional	3. Cooperación internacional
Despliegue integrado de los ODS y promoción de la coherencia entre políticas públicas, por ejemplo, entre diferentes ministerios y niveles administrativos.	Coherencia internacional de políticas de desarrollo, basada en los valores de la Agenda 2030, en todos los ámbitos de la política interior e internacional.	(Bilateral y multilateral.) Asignación de recursos alineada con el progreso de la Agenda 2030, los partenariados internacionales y los bienes públicos globales.

Fuente: Rudolph (2017), p. 3

Rudolph identificaba también una serie de parámetros en los que la cooperación al desarrollo debía adaptarse a las disposiciones concretas y a la lógica y los principios de los ODS. Las disposiciones concretas se refieren sobre todo al ODS 17, y a las metas de cumplir los compromisos relativos a la AOD y de destinar a esta el 0,7% de la renta nacional bruta, y de dedicar una tercera parte de estos recursos a los países menos adelantados. La adopción de una lógica de ODS debía llevar sobre todo a un uso más estratégico y ambicioso de la cooperación multilateral (bienes públicos globales), así como a una cooperación bilateral que fortaleciese las capacidades de los países y gobiernos socios para contribuir, ellos mismos, a la Agenda 2030, privilegiando instrumentos y modalidades gestionadas por estos (apoyo programático y presupuestario), y el uso de evidencias e indicadores de resultados orientados a los ODS y generados por los propios beneficiarios.

Trabajos posteriores,⁶ especialmente de la OCDE, han venido insistiendo en esta última idea: el uso de los ODS como marco de resultados compartido entre donantes y beneficiarios. En 2019, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), en buena medida a partir de la anterior experiencia de seguimiento de los ODM, adoptó seis principios rectores para la gestión por resultados de desarrollo sostenible. De este modo, los estados miembros del CAD empiezan a

⁶ OCDE (2021). "Achieving SDG Results in Development Co-operation: Summary for Policy Makers". París, OECD Publishing. <https://www.oecd.org/development/achieving-sdg-results-in-development-co-operation-5b2b0ee8-en.htm>. Véase también: Guerrero-Ruiz, A., Schnatz, J. & Verger, C. (2021). "A baseline survey of the guiding principles on managing for Sustainable Development Results". OECD Development Co-operation Working Paper, núm. 93. https://www.oecd-ilibrary.org/development/a-baseline-survey-of-the-guiding-principles-on-managing-for-sustainable-development-results_f8974d89-en

disponer de una propuesta de aplicación práctica de los ODS en sus políticas de cooperación, que dependerá en gran medida de su capacidad de establecer un diálogo de políticas de desarrollo sostenible con los países socios, y a partir de aquí acordar con ellos programaciones generales, instrumentos operativos, así como sistemas de seguimiento y aprendizaje orientados hacia los ODS. Se trata de una propuesta de abordaje adecuada, pero que se encuentra más allá de las capacidades reales de las cooperaciones descentralizadas. Estas, por volumen de recursos y por posición constitucional, no disponen realmente de la capacidad de diálogo político con los países socios que requiere la metodología de la OCDE.⁷

Principios rectores del CAD para la gestión por resultados de desarrollo sostenible:

1. Apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el cambio deseado.
2. Adaptarse al contexto.
3. Mejorar la apropiación nacional, la responsabilidad mutua y la transparencia.
4. Maximizar el uso de la información de resultados para el aprendizaje y la toma de decisiones.
5. Fomentar una cultura de resultados y aprendizaje.
6. Desarrollar un sistema de resultados que sea manejable y confiable.

[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2019\)37/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2019)37/FINAL&docLanguage=En)

De mayor interés para nuestros propósitos es el trabajo de investigación “Los ODS como brújula para la cooperación al desarrollo belga”,⁸ encargado por la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria del gobierno de ese país, y elaborado en 2020 por un equipo de expertos de las universidades de Amberes y Católica de Lovaina. El estudio, que incluye una revisión extensa de la literatura y un amplio trabajo de entrevistas y grupos focales, se hace eco de la escasez tanto de propuestas metodológicas para la integración de los ODS en la cooperación al desarrollo, como de prácticas de integración, por parte de donantes, que pudieran servir de orientación para el caso belga. Por ello, opta por adoptar un modelo propio, en el que distingue dos planos diferenciados.

En primer lugar, el nivel de *ambición* en la integración de los ODS en las políticas de cooperación al desarrollo, distinguiendo entre una incorporación incremental de los ODS, a partir de cambios

⁷ Recordemos en ese sentido las conclusiones, aún válidas, del estudio elaborado en 2022 por An Desmet y Patrick Develtere, plenamente aplicables a las regiones españolas. Desmet, A. & Develtere, P. (2002). “Sub-national authorities and development co-operation in the OECD-DAC member countries”. Higher Institute of Labour Studies (HIVA-K.U.Leuven).

⁸ Braeye, S., Vandenbroucke, S., Van Ongevalle, J., Molenaers, N. & Huyse, H. (2020). “SDGs as a compass for the Belgian development cooperation - final report”. Research Institute for Work and Society (HIVA-K.U.Leuven).

en algunas prácticas; la integración de los ODS en el paradigma de la AOD, con cambios en la estrategia, los objetivos y las operaciones, pero sin afectar al mandato existente ni a los contornos competenciales de la política de cooperación al desarrollo; y una integración transformadora de los ODS, incorporando también a los agentes sociales, tradicionales y de nuevo cuño. Un enfoque que puede hacer de la cooperación al desarrollo una política “campeona” en materia de ODS, y palanca de cambios que pueden afectar al conjunto de áreas de gobierno, de manera que la Agenda 2030 se aborde gradualmente desde el conjunto del gobierno (*whole-of-government*), e incluso desde el conjunto de la sociedad (*whole-of-society*).

En segundo lugar, el alcance de la integración de los ODS y la incorporación de uno o más *componentes* de la Agenda 2030 a las políticas de cooperación al desarrollo. Así, la institución puede hacer su propia lectura de los *principios* de la Agenda (integración de políticas, universalidad, “no dejar a nadie atrás”, partenariados multiactor, responsabilidades compartidas...), y traducirlos a sus propios principios y prácticas de cooperación. Otra forma de uso de los ODS pasa por alinear la matriz de objetivos estratégicos de la cooperación al desarrollo con los *objetivos* y *metas* de desarrollo sostenible. Una tercera fórmula, explorada ampliamente por los trabajos de la OCDE reseñados, consiste en el empleo de *indicadores de seguimiento* de los ODS, vinculando a estos el progreso en los resultados de desarrollo, de forma compartida entre donantes y beneficiarios. Una posibilidad valiosa, pero que entraña una dificultad: el donante no podrá atribuir a su cooperación un determinado impacto, ya que los resultados serían únicos y reflejarían las diferentes contribuciones que, en forma de programas y proyectos de apoyo al desarrollo sostenible, convergen en cada país socio.

2.2 Planteamiento de análisis

A partir de este examen documental y del intercambio de opiniones, de forma no estructurada, con diferentes agentes –personal técnico de la cooperación española, de redes de gobiernos regionales y locales, y del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, así como socios del proyecto PLATFORMA–, se adoptó una primera propuesta metodológica. Esta se basó, confirmando las previsiones iniciales, en la construcción de un cuestionario que había de recoger la información relativa a la manera en que las CC. AA. participantes estaban integrando los ODS en sus políticas de integración. Para la construcción de ese cuestionario se optó, por una parte, por organizar las preguntas en los tres planos identificados en la investigación encargada por la cooperación belga –política pública y uso de los recursos de AOD; relaciones con los agentes (*whole-of-society*); relaciones con otras áreas de gobierno (*whole-of-government*)–, inquiriendo las iniciativas y actuaciones que estaban impulsando las cooperaciones públicas de las CC. AA. participantes en el estudio, en cada uno de esos planos. Por otra parte, y con relación a la elección de las preguntas que plantear, estas combinaron las

materias identificadas por los trabajos examinados (diferentes posibilidades de incorporación de los componentes de la Agenda 2030: principios, objetivos, indicadores; coherencia de políticas y diálogo con el propio gobierno sobre la adopción de un paradigma de desarrollo sostenible; AOD como catalizadora de otras inversiones en desarrollo sostenible; o uso de datos y estadísticas), dejando a la vez espacio a las cuestiones, tradicionales y bien conocidas, propias de las cooperaciones regionales –y en algunos casos también locales–: papel e importancia de la educación para el desarrollo; diálogo con los agentes sociales; coordinación con otras administraciones públicas; o mejora de las propias capacidades, políticas y técnicas.

Se optó por limitar las preguntas relativas a la *evolución* de determinadas materias, pese al hecho indiscutible de que la problemática objeto de estudio no es estática, y que convendría entender el proceso de adaptación hacia el desarrollo sostenible con sus posibles avances y retrocesos. Introducir la dimensión temporal en el análisis requeriría, sin embargo, un diseño de cuestionario específico, y podría comprometer la posibilidad de llegar a observaciones significativas a partir de respuestas comparables. Esta evolución deberá ser, por tanto, examinada a través de exámenes posteriores.

A partir de estas consideraciones, las regiones participantes recibieron una primera propuesta de cuestionario, que fue discutida en una reunión convocada para este fin. Esta sirvió para acordar un cuestionario definitivo, que constaba de 19 preguntas, junto con una última de balance y comentarios finales, que se interpretaría de forma más general y no sería objeto de tabulación. Ordenadas según los tres planos citados,⁹ las preguntas se refirieron a:

I. La política de cooperación y el uso de la Ayuda Oficial al Desarrollo

- Prioridades sectoriales
- Prioridades geográficas
- Instrumentos
- Financiación
- Seguimiento y evaluación
- Procesos y metodologías de planificación

II. ODS y relaciones con los agentes privados y públicos

- Incorporación de nuevos agentes y sectores
- Socios y alianzas
- Otras administraciones públicas del territorio
- Actitud de los agentes hacia los ODS

⁹ Originalmente, la estructura del cuestionario fue ligeramente diferente, distinguiendo dos secciones en el primer apartado: prioridades e instrumentos, y la “nueva agenda”.

- Educación para el desarrollo
- Comunicación

III. La cooperación en el diálogo gubernamental sobre desarrollo sostenible

- Visibilidad de la cooperación
- Coherencia de políticas para el desarrollo
- Transversalización de la cooperación
- Conducción de la estrategia regional de ODS
- Caracterización de la estrategia
- Papel de la cooperación al desarrollo
- Tratamiento del ODS 17

Un apunte final, como cierre a esta sección de metodología, se refiere a la decisión de construir un cuestionario abierto, sin un menú de respuestas prefijado. Se consideró que, pese a una mayor complejidad en el procesado y tabulación, era conveniente hacerlo así para tener una idea más ajustada de cuáles podían ser estas respuestas, y construir un cuestionario más cerrado, para un uso más amplio, a partir de esta experiencia.

3. Análisis de las respuestas al cuestionario

3.1 La política y los instrumentos de la cooperación al desarrollo

1. Las prioridades sectoriales de las intervenciones de desarrollo, ¿están orientadas a los ODS? ¿Cómo se produce esta orientación?

Es la primera y quizá más importante pregunta, que sin duda habrá que plantear de manera más matizada en un cuestionario revisado. Atendiendo a las respuestas y a las explicaciones que las acompañan, y pudiendo también obtener información del resto del cuestionario, disponemos de algunos elementos para entender la integración de los ODS y de la Agenda 2030 en las prioridades temáticas de las comunidades autónomas. Estos elementos, que van más allá de la mera orientación sectorial, se pueden disponer en dos ejes:



“El ODS 4 y sus metas 4.7, 4.3 y 4.4 nos sirven de marco general para la mayor parte de las líneas de convocatorias en la modalidad de educación para el desarrollo y la ciudadanía global. El alineamiento con los ODS es un requisito y se valora en todas las intervenciones de esta modalidad.” (Castilla y León)

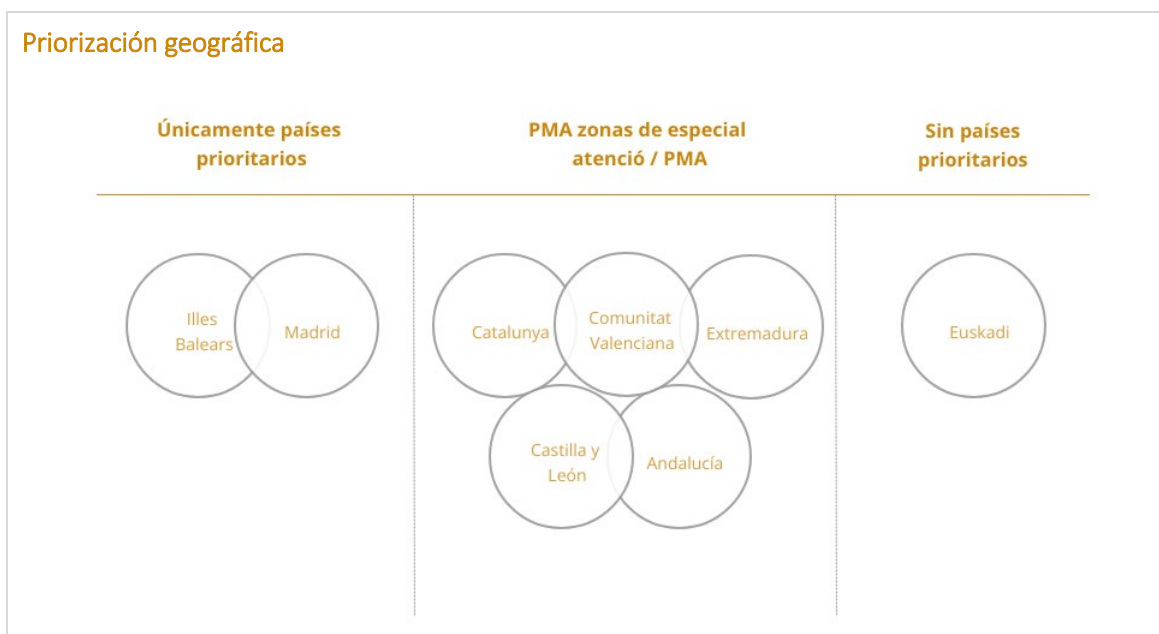
El eje horizontal representa la conexión entre ODS y priorización temática, y va desde una lógica organizativa y de prioridades alineada y congruente con los ODS, hasta la asunción integral de una lógica organizativa basada en la Agenda 2030 y en la contribución a los ODS, pasando por

un planteamiento basado en la contribución a los ODS –aunque con una lógica organizativa propia–. En el eje vertical representamos las diferentes maneras de integrar la Agenda 2030 y los ODS: por una parte, desplegando y utilizando los principios de la Agenda 2030; por otra, alineando los propios objetivos estratégicos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a sus metas.

2. ¿Se han adoptado otras formas de priorización territorial, a partir de los ODS, más allá de la noción convencional de “país prioritario”?

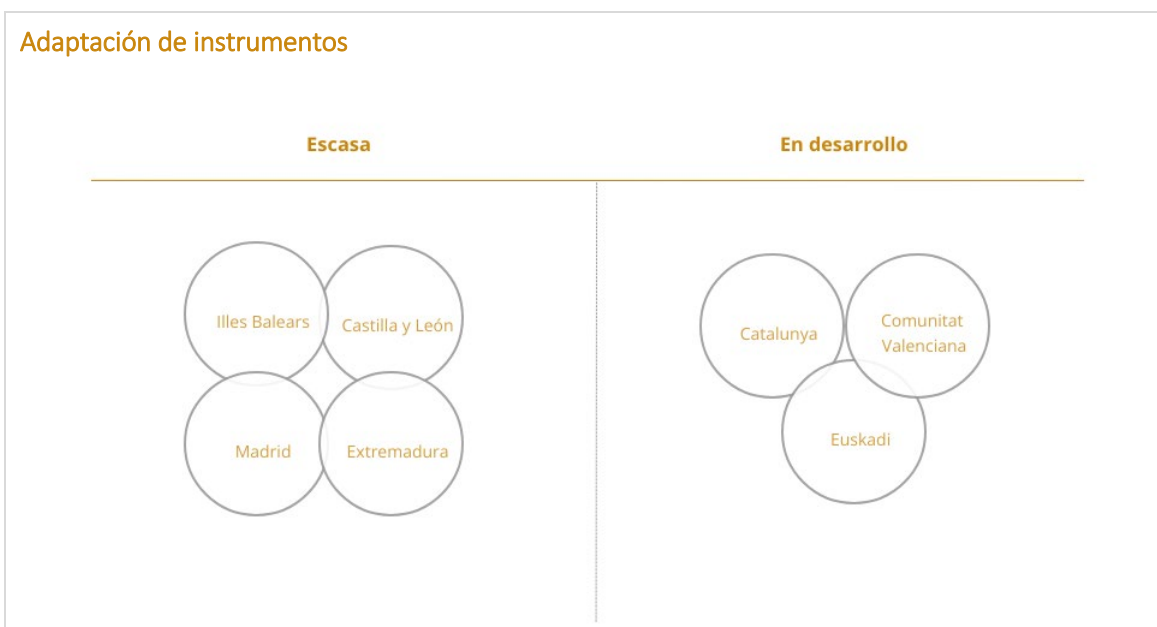
Aunque incluyen poco detalle sobre cómo abordar la priorización territorial, los ODS pueden abonar una lógica diferente a la tradicional –basada en países prioritarios–: su expresión “no dejar a nadie atrás” pone el énfasis en personas y poblaciones empobrecidas, incluso dentro de un mismo Estado. Otras referencias explícitas incluyen los países menos adelantados (PMA, con la orientación de destinar a estos el 0,2% del ingreso nacional bruto, a través de mecanismos de cooperación), así como el foco en el continente africano, presente en diversas metas de desarrollo sostenible y medios de ejecución.

Las respuestas al cuestionario muestran un predominio de fórmulas convencionales de priorización geográfica, combinada en algunos casos con zonas de atención especial, incluidos PMA; e igualmente un caso en el que la planificación no incluye países prioritarios, y sí una preferencia por África.



3. Los instrumentos de tu cooperación, ¿se han modificado para orientarse con mayor grado a los ODS? (Ampliación de los agentes elegibles, inclusión de nuevas prioridades, vinculación de problemáticas N-S, integración sectorial...)

La modificación de los instrumentos de gasto suele ser vista como una asignatura pendiente importante, ya que la reflexión programática va más rápido y es más autónoma que los mecanismos utilizados para el desembolso de recursos económicos. Entre las nuevas tendencias citadas por las CC. AA. que declaran haber empezado a adaptar sus instrumentos, hallamos la complementariedad de la cooperación internacional y otros programas exteriores; la conexión entre proyectos en países socios y actuaciones de educación para el desarrollo, y en general la introducción del vínculo local-global; el nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz; la elegibilidad de nuevos agentes (entidades del tercer sector, entes locales); o intervenciones de mayor envergadura y duración, que tienden a la multisectorialidad.

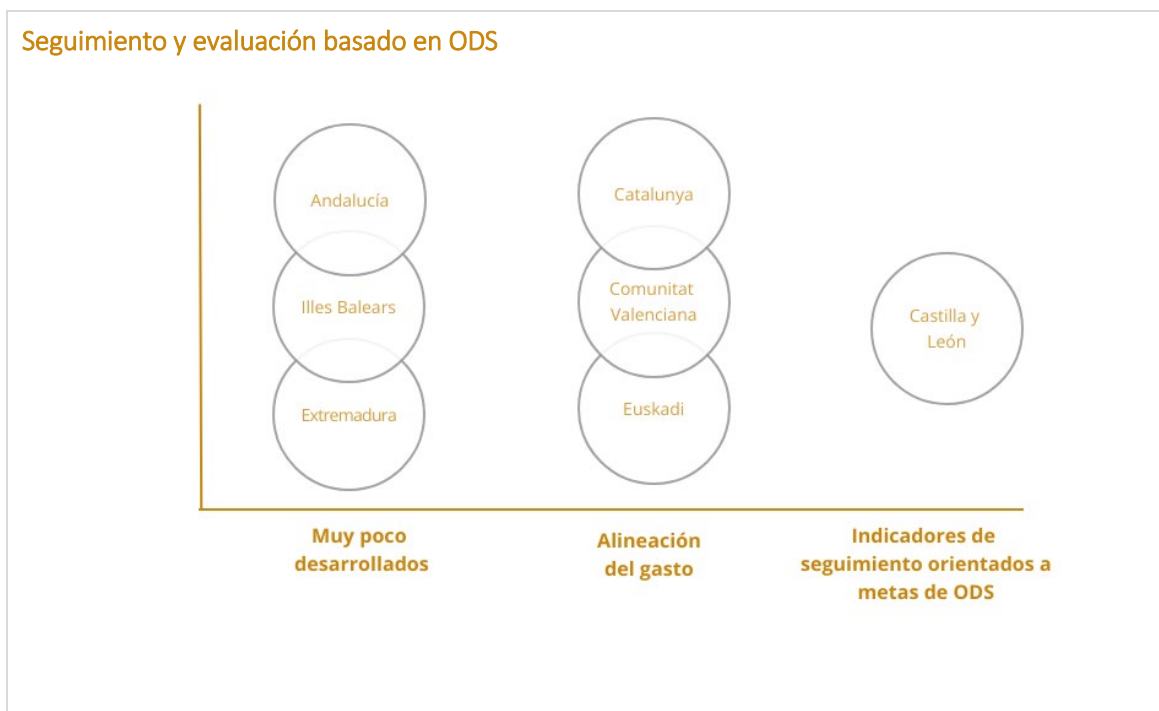


4. Financiación: ¿has incorporado otras lógicas de financiación del desarrollo, a partir de los ODS? ¿Ha variado, en tu cooperación, la posición de la AOD –como catalizadora de otras financiaciones, más allá de los recursos de la cooperación–? ¿Estás utilizando la métrica TOSSD, para medir esa movilización de recursos adicionales?

A partir de las respuestas, parece que es en Cataluña donde estas cuestiones son objeto de un mayor debate. Frente a la resistencia a considerar la AOD como movilizador de otros recursos, y no únicamente como gasto finalista –especialmente por parte de las ONG–, los ODS han ayudado a consolidar líneas de trabajo originadas en años anteriores: esfuerzos por poner a punto instrumentos financieros que complementen el apoyo económico concesional (avales, microfinanciación); o participación de las unidades y agencias públicas de cooperación en

partenariados con financiación de otros agentes, especialmente de la Unión Europea. En ningún caso se ha alcanzado una fórmula para medir el impacto o movilización de fondos adicionales, ni se ha explotado la métrica TOSSD en ese sentido. Esta es vista como una innovación de interés, pero también en proceso de desarrollo y estabilización.

5. ¿Has llevado los ODS al seguimiento y evaluación de la política de cooperación? ¿Con qué retos te has encontrado, y cómo los has superado? ¿Estás elaborando algún tipo de indicadores de seguimiento basados en los ODS?



El desarrollo aquí es más escaso, sobre todo en lo referido a resultados. Ninguna comunidad reporta metodologías de evaluación sensibles a los ODS, ni el uso de fórmulas orientadas a la atribución de resultados en los países socios, de forma concertada con estos, y a partir de los indicadores oficiales de seguimiento de los ODS. Una única comunidad intenta avanzar en indicadores de seguimiento propios, orientados a metas de desarrollo sostenible. Finalmente, tres autonomías responden estar utilizando los ODS como fórmula de análisis de la orientación del gasto –de forma análoga a los códigos sectoriales del CAD–, aunque declaran también que la coexistencia de estos dos sistemas es compleja, cuando no poco útil, y que puede incluso resultar en datos contradictorios.

6. En general, ¿qué consideras que ha aportado la Agenda 2030 a los procesos y a las metodologías de planificación estratégica de la cooperación en tu comunidad?

Las respuestas son aquí necesariamente variadas, y aun a riesgo de simplificaciones nuestro análisis destaca una preferencia por valorar la capacidad de los ODS de flexibilizar los marcos de programación, y abordar con nuevas herramientas –y una legitimación reforzada– problemas y limitaciones que se habían diagnosticado anteriormente. En otros casos, los ODS y la Agenda 2030 son valorados como esquema de posicionamiento, homologación internacional y comunicación; y como instrumento de análisis y comprensión de los problemas globales. También aquellas regiones que no han hecho un uso explícito de los ODS como marco de la planificación se han dotado de un sistema de prioridades y formas de trabajo plenamente congruente con la Agenda 2030.

“La Agenda 2030 ha aportado a nuestros procesos y metodologías de planificación estratégica una visión más amplia de los actores a considerar, una mayor importancia de la educación para la transformación social, y la necesidad de coherencia de políticas.” (Illes Balears)

Aportación de los ODS a la planificación estratégica



3.2 ODS y relaciones con los agentes privados y públicos

7. Nuevos agentes y sectores: ¿te han ayudado los ODS a ampliar el espectro de agentes con los que te relacionas, así como de sectores? ¿Ha existido en tu comunidad un debate entre “agentes de la cooperación” y “agentes del desarrollo”?

Aunque algunas CC. AA. registran ese debate entre agentes de la cooperación (ONG, entidades especializadas) y del desarrollo (tercer sector, empresa, conocimiento...), predomina una ampliación de la tipología de agentes que se relacionan con esta política pública, especialmente a partir de la conexión local-global, de una concepción más amplia de la educación para el desarrollo, y de formas de trabajo (como los “ámbitos estratégicos” de las cooperaciones vasca y extremeña) que vinculan con mayor fuerza problemáticas comunes entre CC. AA. y socios del desarrollo, y agentes que operan en una lógica transnacional. Se constata que la Agenda 2030 permite un nuevo diálogo y nuevas alianzas con los agentes, públicos y privados, del propio territorio en primer lugar.

Ampliación de los agentes / canales de incorporación



“La nueva Agenda provocó que el Plan general actual, en vigor desde 2018, contemplara la necesidad de repensar, ampliar y fortalecer el mapa de agentes de la política de cooperación extremeña, transitando hacia una política de desarrollo sostenible en la que las fronteras entre lo “internacional” y lo “doméstico” están cada vez más diluidas. Es decir, una política y un mapa de agentes que favorezca la construcción de vínculos entre las propuestas, las soluciones y la participación a escala global y local.” (Extremadura)

8. Alianzas y socios: en un plano más estratégico, ¿has introducido alguna modificación en la política de alianzas de tu cooperación, a partir de los ODS?

Las respuestas coinciden aquí en algunos casos con lo que se contesta a las preguntas 6 y 7. Otras alianzas clave citadas son los sectores privado y del conocimiento, así como las organizaciones multilaterales vinculadas al desarrollo territorial.



9. La existencia del marco de los ODS, ¿ha llevado a la cooperación al desarrollo de tu comunidad a ejercer un nuevo papel, con relación a las cooperaciones de las administraciones públicas de tu territorio? ¿Y con relación a la cooperación española?

La vinculación con la cooperación española aparece aquí como poco relevante: las respuestas, como máximo, citan la participación en una iniciativa piloto en curso, impulsada por la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible del MAEUEC, para la medición de la contribución a los ODS; y el uso de estos en la mejora de la metodología para la elaboración de los Marcos de Asociación País (MAP). Con relación a las cooperaciones municipales, el impacto de los ODS es muy diverso, aunque en algunos casos las CC. AA. utilizan el nuevo marco para asumir funciones de cierto alcance, tales como la promoción y sensibilización inicial en materia de ODS, la coordinación y división del trabajo entre administraciones, o el impulso de alianzas de tipo más estratégico.

Los ODS y la cooperación municipal



10. ¿Cómo ha variado la actitud de los agentes de la cooperación de tu comunidad en estos años, con respecto a los ODS, y especialmente con relación a la apropiación del nuevo marco?

Las respuestas a las preguntas 7 y 8 habían aportado ya algunos datos sobre la posición de los agentes frente al marco de la Agenda 2030. El cuadro siguiente se refiere únicamente a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, e incluye la dimensión temporal que incorpora la pregunta.

Apropiación de los ODS por organizaciones no gubernamentales de desarrollo

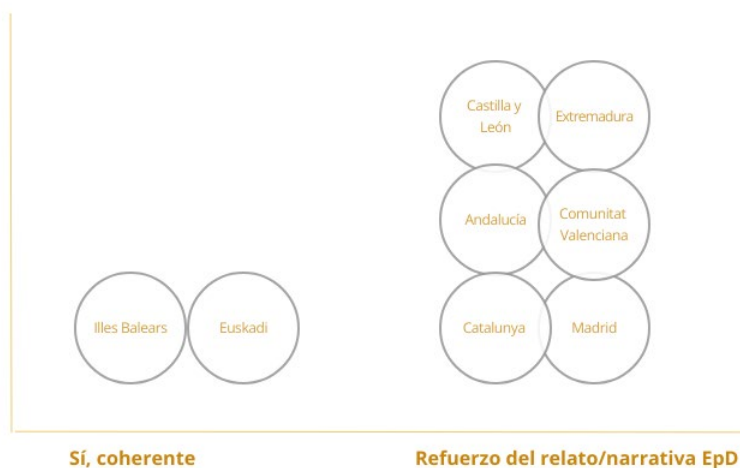


“En el marco de las relaciones interadministrativas se ha potenciado mucho el trabajo conjunto con las administraciones locales. Los ODS han facilitado el diálogo, la coordinación y el encuentro de espacios comunes de trabajo en torno a la cooperación y el desarrollo sostenible. Se han impulsado alianzas y espacios de coordinación (como el Consejo Territorial Sectorial para la Cooperación Internacional al Desarrollo o la Alianza de Ciudades para el Desarrollo Sostenible), espacios de formación, intercambio de experiencias y debates.” (Comunitat Valenciana)

11. Por otra parte, los ODS dan carta de naturaleza a una transición, que viene de tiempo atrás: el paso de una educación para el desarrollo (EpD) centrada en la problemática del “subdesarrollo”, a una educación para ciudadanía crítica (u otra expresión) centrada en la naturaleza global de las problemáticas que afectan hoy a la humanidad. En tu comunidad, ¿estáis usando los ODS para reforzar esa transición? ¿O bien la EpD se halla más bien desligada de la narrativa de los ODS?

Las respuestas muestran aquí una convergencia importante, con una mayoría de CC. AA. para las cuales el enfoque local-global presente en los ODS contribuye a crear un relato que conecta bien con esa reseñada evolución de la educación para el desarrollo, y constituye igualmente un elemento facilitador de la apropiación por parte de los agentes de la cooperación.

Educación para el desarrollo y ODS



12. ¿Cómo han impactado los ODS en las agendas de la comunicación de la política de desarrollo, en tu comunidad?

Los ODS están ayudando a modular los discursos de la cooperación al desarrollo, con diversos grados de intensidad: desde la aportación de determinados elementos comunicativos, pasando por el refuerzo de la estrategia de comunicación existente, hasta ser la base de la misma estrategia.

“La Agenda 2030 se convierte, irremediabilmente, en la urgente hoja de ruta a seguir para afrontar y resolver los enormes retos que nos está dejando el covid-19, y donde la única respuesta para salir de esta crisis es la cooperación internacional. Resulta fundamental [...] desarrollar actitudes, competencias socioafectivas y capacidad crítica que miren al entorno con un enfoque de interdependencia y de corresponsabilidad en los problemas mundiales.” (Andalucía)

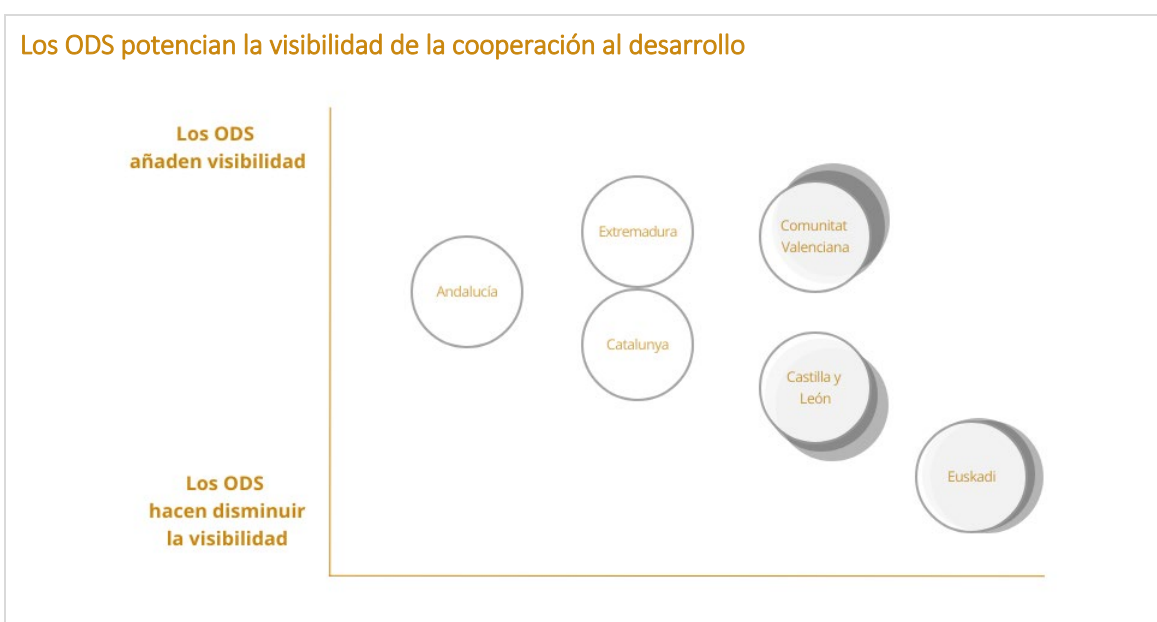
La Agenda 2030 y la comunicación de la política de desarrollo



3.3 La cooperación en el diálogo gubernamental sobre desarrollo sostenible

13. ¿Consideras que el carácter más bien interno de los ODS está llevando, en tu comunidad, a una pérdida de visibilidad de la cooperación, cuando se habla de Agenda 2030? ¿O bien, al contrario, el nuevo marco está potenciando la capacidad de la cooperación al desarrollo de interlocución con otras áreas de gobierno? ¿Qué límites y/o contradicciones internas se han identificado en ese diálogo?

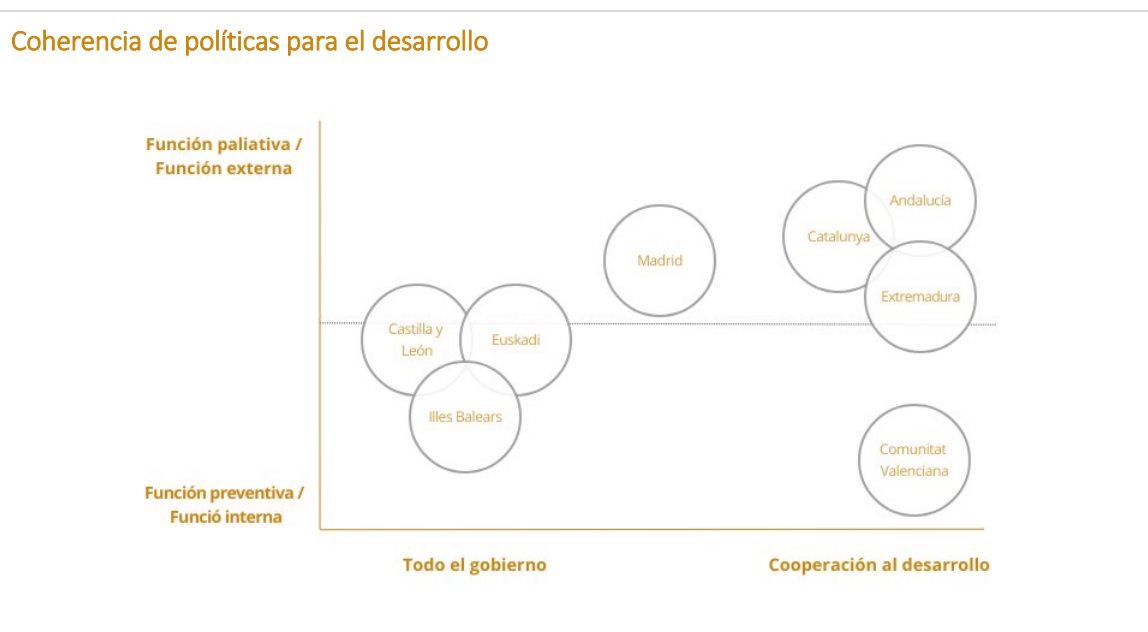
Las respuestas a esta pregunta muestran que se trata de una materia en evolución. Mientras que el perfil de la cooperación en el panorama general de los ODS de algunas autonomías no ha dejado de aumentar, ha habido también retrocesos en otras. En muchos casos, habrá que esperar a la puesta en práctica de nuevos diseños organizativos a los que se les han encomendado responsabilidades importantes en materia de Agenda 2030.



14. La coherencia de políticas para el desarrollo, ¿es objeto de un nuevo enfoque, a partir de los ODS? ¿La cooperación es la responsable principal de esta función? ¿Entran en juego otros ámbitos de gobierno? ¿Cómo funciona el sistema?

A menudo, recae en las unidades de cooperación internacional la responsabilidad de velar por la coherencia de políticas para el desarrollo, cuya definición tradicional se refiere a limitar los posibles impactos exteriores negativos de otras políticas públicas (empresa, comercio...) sobre los socios del desarrollo, con una operativa más bien *ex post* o paliativa. Como sabemos, los ODS pueden impulsar una nueva *coherencia de políticas para el desarrollo sostenible*, centrada en el diálogo de políticas públicas para los ODS del conjunto del gobierno, con una operativa

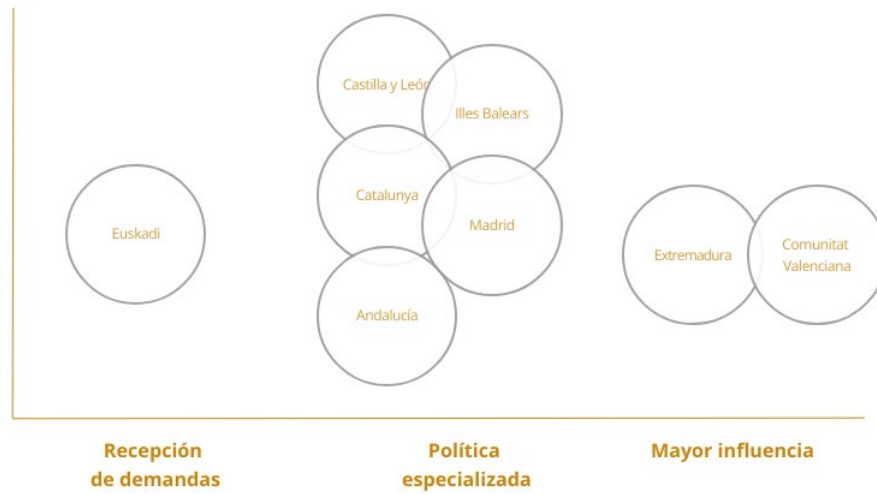
más bien preventiva, y más atenta a las interacciones crecimiento-sostenibilidad que a los impactos exteriores. Entre una y otra noción podemos ubicar un refuerzo de la coordinación interdepartamental con miras a mejorar el alineamiento de las diversas actuaciones de cooperación y el gasto de AOD del conjunto de áreas de gobierno. Las respuestas dan cuenta de una gran diversidad en las situaciones de las CC. AA. participantes, e incluso de diferentes alcances del concepto, con una coherencia que se refiere también al refuerzo de la coordinación con otras administraciones públicas del territorio de la autonomía. El *sistema* por el que se preguntaba parece fluido, y a menudo en construcción. Presentamos seguidamente una posible representación del momento actual de la cuestión.



15. Del mismo modo, al trazar una agenda universal, los ODS pueden animar a las diferentes áreas de gobierno a conectar sus prioridades con las de otras administraciones, y a actuar transnacionalmente. En este sentido, y a partir de los ODS, ¿la cooperación sigue siendo una política especializada, o se está transversalizando a las diferentes áreas de gobierno? En ese caso, ¿está cambiando el papel de las unidades (agencias, direcciones generales) con responsabilidades centrales en cooperación al desarrollo?

Todas las cooperaciones autonómicas analizadas consideran que realizan una labor especializada, y que los “nichos” competenciales no se están modificando sustancialmente a resultas de la Agenda 2030. A la vez, algunas de ellas registran algunos cambios: recibir nuevas demandas de actuación, del propio Gobierno y de forma vinculada a la estrategia general de ODS; mayor protagonismo en los debates para la implementación de la Agenda 2030; o coordinación interdepartamental reforzada vía coherencia de políticas para el desarrollo.

Cooperación al desarrollo y ODS: mayor o menor especialización



16. En el gobierno de tu comunidad, ¿existe una estrategia general para la Agenda 2030 y los ODS? ¿Qué unidad es la responsable de la conducción de la estrategia general de ODS?

Únicamente cuatro CC. AA. responden afirmativamente a la pregunta, a la vez que la ubicación de la unidad responsable del liderazgo de la estrategia regional para la Agenda 2030 varía de forma notable.

Estrategia regional para la Agenda 2030 y su ubicación



17. ¿Cómo calificarías a esa estrategia? ¿Se trata de una puesta en común de planes sectoriales independientes, “etiquetados” con nomenclatura ODS? ¿Incluye algunas líneas de actuación nuevas y específicas, identificadas ya en una lógica de desarrollo sostenible? ¿O se trata de una estrategia más amplia y ambiciosa, orientada a un cambio en mayor profundidad en la elaboración de la política pública?

De las cuatro respuestas, significativamente, dos se refieren a planes o estrategias que se limitan a amalgamar actuaciones, sin variar las fronteras departamentales o analizar el equilibrio y las transacciones (*trade-offs*) entre políticas que, en una lógica de desarrollo sostenible, podrían resultar incoherentes o contradictorias. Dos comunidades autónomas más se sitúan en un momento de cambio de etapa. En Euskadi, se está pasando de una etapa inicial ciertamente amplia y de alto nivel político, con un componente fuerte de coordinación entre administraciones e implicación de agentes privados, a otra más madura y ambiciosa que, entre otras ideas, persigue ya no la simple adhesión, sino la proactividad de los agentes. En la Comunitat Valenciana, después de una fase de preparación y de creación de capacidad, la cooperación al desarrollo será la unidad ejecutora y coordinadora de la estrategia, que se elabora, de forma ampliamente participada, en el marco de la Comisión Interdepartamental para la Cooperación Internacional al Desarrollo y del Alto Consejo Consultivo para el Desarrollo de la Agenda 2030.

“En la nueva apuesta hay un deseo de mantener dinámicas de seguimiento y divulgación como las realizadas en la etapa anterior. Pero hay un énfasis específico en el diseño de una gobernanza propia, así como en la priorización de algunas iniciativas visibles denominadas «proyectos emblemáticos». Estas iniciativas posibilitan llevar a prácticas concretas la Agenda 2030 y pueden tener algún componente de trabajo conjunto entre departamentos en algunos casos. Lo que, de momento, parece querer aportar es una mayor vinculación entre la situación local y la global al solicitar a la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo el poder plantear iniciativas en este sentido para todos y cada uno de los proyectos. En cualquier caso, la propuesta del proyecto emblemático de Salud Global ya plantea desde un inicio un trabajo conjunto entre el Departamento de Salud y la eLankidetzeta.” (País Vasco)

18. ¿Cuál ha sido el papel de la cooperación al desarrollo en la configuración de la estrategia de ODS de tu comunidad? ¿Cuál es el papel de la cooperación al desarrollo en ella? ¿Qué datos de seguimiento aporta?

En la mayoría de ocasiones la cooperación al desarrollo tuvo un papel promotor e impulsor, incluso allí donde no se acabó adoptando una estrategia propiamente dicha. Se registra una importante falta de demanda de datos de seguimiento de los ODS a las unidades y agencias de cooperación al desarrollo.

Papel de la cooperación en la estrategia regional para la Agenda 2030



19. Si no ha sido comentado en las dos respuestas anteriores, ¿cómo se trata la acción exterior, y en concreto la cooperación al desarrollo? ¿Cómo se aborda el ODS 17?

Las respuestas reflejan el carácter, escasamente desarrollado, de la dimensión exterior –incluida la cooperación– en los planes y estrategias regionales de ODS. La cooperación no suele ser tratada como la política pública o sector de referencia en la planificación del ODS 17, y como se ha dicho aporta por lo general pocos o ningún dato de seguimiento. Diferentes son los casos de la Comunitat Valenciana, donde el papel de la cooperación es central en la implementación de la estrategia; y también en parte el de Euskadi, donde la cooperación –que no ha utilizado los ODS de forma explícita para mejorar la planificación de la cooperación al desarrollo, aunque sí integra sus principios– recibe ahora demandas para identificar actuaciones que mejoren el alcance internacional de los proyectos de la Agenda vasca 2030.

El ODS 17 y la cooperación en las estrategias regionales para la Agenda 2030



4. Conclusiones

4.1 Conclusiones generales

Todas las políticas públicas intentan mejorar: atender eficazmente a las necesidades más relevantes, optimizar su rendimiento y uso de los recursos, y aprender de la experiencia. Un rasgo distintivo de la política pública de cooperación al desarrollo es la centralidad y la estabilidad de sus funciones de planificación, seguimiento y evaluación, así como la estandarización y comparabilidad de sus datos y estadísticas. La reflexión imprescindible para esa mejora se encuentra así, en nuestra política, más reglada que en otros ámbitos de la acción de gobierno autonómica, y sus análisis suelen contar con bases sólidas y verificables. En el *policy making* de la cooperación son fundamentales los ejercicios de planificación cuatrienal que, a partir del aprendizaje del ciclo que se cierra, intentan situar las nuevas prioridades en un espacio relevante en el panorama internacional del desarrollo, proporcionado a las propias capacidades y coherente con la trayectoria. Unos ejercicios que deben mediar también con la *economía política local*: el sistema de agentes, alianzas, intereses, normas... organizado alrededor de la cooperación pública. Y en los que influye igualmente el contexto doctrinal y de las ideas: las innovaciones, los debates y los marcos de análisis y de resultados que, en el plano internacional, compiten por orientar y dar forma y sentido a los esfuerzos por el desarrollo, en el sentido más amplio. Ese es el punto de partida de este informe: la vinculación entre la mejora del ciclo de la política pública de cooperación y la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible como nuevo marco internacional.

Así, una primera conclusión general es que una amplia mayoría de CC. AA. consideran que los ODS conectan bien con sus propios análisis, objetivos y trayectorias relativos a esa mejora continua de la política de cooperación. Interpretando de forma transversal las respuestas al cuestionario, buena parte de las cooperaciones autonómicas ven en la Agenda 2030 una innovación positiva, que pueden además llevar a su terreno y adaptar a sus propias necesidades y prioridades de reforma a mayor plazo. Incluso en los casos en que el abordaje de las nuevas planificaciones no emplee explícitamente los ODS, estos se consideran congruentes con la trayectoria y las fórmulas de mejora propias, y se espera que la Agenda 2030 vaya más allá de la imagen y de la comunicación, y se plasme en cambios, transiciones y transformaciones en las actuaciones de desarrollo. De forma transversal, se perciben diversos niveles de ambición en ese esfuerzo de integración de la Agenda 2030: de poco más que la simple alineación a los ODS de los Objetivos estratégicos a un replanteamiento global de la política. Podemos plantear la hipótesis de que ese nivel de ambición va a ser proporcional a las ventajas percibidas de

adopción de una lógica de ODS, en ese proceso de mejora de la política pública, y dado el contexto de actores, o la economía política regional.

El estudio ha servido para identificar siete ámbitos en los que la Agenda 2030 se traduce **en las ideas, en el lenguaje y en la práctica** de la cooperación, en las CC. AA. españolas examinadas. Se trata de ámbitos que conocen grados de despliegue desigual, pero que podemos pensar que forman un conjunto coherente y completo, y que da forma a las diferentes dimensiones de la integración de los ODS en esta política. Estos son:

- 1) El carácter global de los problemas de desarrollo, y la **vinculación de lo local y lo internacional** más allá de los estados y de sus fronteras (universalidad, superación de la lógica Norte-Sur, acercamiento entre la cooperación al desarrollo –AOD– y otras formas de cooperación –interregional, territorial, internacional–).
- 2) La **integración de políticas y de sectores de intervención**, exigida por la multidimensionalidad e interdependencia de las problemáticas del desarrollo.
- 3) La **ampliación de las materias y de los agentes**, relevantes desde una óptica de desarrollo sostenible; y por ende la necesidad de ampliar las modalidades de colaboración y de fomento disponibles en las unidades gestoras de la cooperación al desarrollo, llenando de sentido práctico la noción de “nuevos partenariados”.
- 4) La necesidad de reforzar el trabajo para la **coherencia de políticas para el desarrollo**, así como de profundizar el diálogo con el resto de áreas de gobierno en materia de desarrollo sostenible.
- 5) La mejora del **conocimiento, la tecnología, la investigación, la capacidad estadística y los datos** que permitan, tanto en los países en desarrollo como en sus socios, unas prácticas de desarrollo eficaces e innovadoras y la generación de los **indicadores** adecuados para medir sus resultados.
- 6) El esfuerzo por la creación de **nuevos instrumentos** adecuados a las diferentes necesidades de los países socios y de los programas que apoyar, así como por la diversificación de las fórmulas de **financiación del desarrollo**, con una AOD catalizadora de otros gastos y movilizadora de recursos privados adicionales.
- 7) En función de las diferentes capacidades de contribución a la Agenda 2030, una cierta **lógica de división de coordinación y división del trabajo con otros agentes públicos de desarrollo y de la cooperación**: armonización entre donantes y articulación con la cooperación municipal. En los países socios, diálogo nacional-territorial de políticas de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades locales en ese sentido (gobernanza multinivel, localización).

El grado de desarrollo y de maduración de estos siete ámbitos es muy diverso, y ninguna de las CC. AA. estudiadas han podido avanzar en los diferentes aspectos doctrinales y operativos de todos ellos. Subrayamos aquí el hecho de que el primero (vinculación local-global) es el más destacado por todas las regiones participantes, y aparentemente el que se está pudiendo llevar a la práctica con mayor rapidez. Lo hallamos presente en las nuevas narrativas de la EpD –que

los ODS refuerzan, pero que responden a una evolución previa a estos—; en fórmulas de abordaje (ámbitos estratégicos, ejes de trabajo...) que vinculan actores locales y de países socios frente a problemas comunes; o en el diálogo de políticas con otras áreas de gobierno sobre coherencia de políticas de desarrollo y sobre localización de la Agenda 2030.

4.2 Sobre los tres planos de análisis: política, agentes, gobierno.

I. Con relación a la propia **política de cooperación y sus instrumentos**, se comprueba que los ODS facilitan (pregunta 6), sobre todo, una **flexibilización del marco** en el que operan los procesos de planificación: la posibilidad de abordar problemas ya identificados con una nueva óptica, legitimada internacionalmente a la vez que congruente con el propio itinerario de mejora; unos diálogos que incorporen nuevos temas y también nuevas voces; incluso un marco temporal (2030) que oriente diversas planificaciones cuatrienales. Interesa destacar que en los planteamientos que se declaran orientados a los ODS hallan sin dificultades su lugar todas las formas de trabajo propias y consolidadas de las CC. AA.: enfoque de derechos, ámbitos estratégicos, nexo humanitario... Da la impresión que la adopción de una lógica de desarrollo sostenible no pone en cuestión aquello que no se quiere cuestionar. Las CC. AA. analizadas no integran los ODS como una forma de etiquetar lo que ya se está haciendo, sino de imprimir ritmo, legitimar y ampliar la base social de su propio programa de reformas. Un marco flexibilizador y legitimador, que subraya el análisis de las problemáticas globales (multidimensionales, universales) donde opera la cooperación, a la vez que permite mejorar el posicionamiento, y especialmente la **comunicación** (pregunta 12) de esta política: rápidamente, los ODS han pasado a integrar, cuando no articular, la comunicación estratégica de la cooperación de diversas de las CC. AA. participantes en este estudio.

Se observan igualmente dos formas, en absoluto excluyentes, de integrar los ODS en la planificación (pregunta 1). En algunas CC. AA. predomina la adopción de los **principios** de la Agenda 2030 para adoptar o reforzar determinados enfoques: óptica local-global, nuevos agentes, replanteamiento de la coherencia de políticas para el desarrollo... En otras, está más presente la incorporación de los ODS como marco de **objetivos** que orienta las prioridades sectoriales, o de **resultados** para el seguimiento. En algunas de las cooperaciones regionales participantes en este estudio se hallan presentes por igual ambas dimensiones, la de los principios y la de los objetivos y metas de desarrollo sostenible. En todo caso, se trata de una integración flexible y gradual: el desarrollo de **instrumentos** de gasto adaptados a las nuevas prioridades puede ser complejo, y muy pocas CC. AA. afirman haber hecho progresos significativos en ese sentido (pregunta 3).

Las CC. AA. participantes declaran no haber modificado sus prioridades, sectoriales o geográficas (preguntas 1 y 2), a partir de los ODS. Aunque la Agenda 2030 no es especialmente explícita en este sentido, sí que se hallan en sus objetivos y metas determinadas orientaciones temáticas (capacidad financiera, estadística) y geográficas (países menos adelantados, África) que pueden informar las políticas de cooperación. Parece que la integración de la nueva Agenda tiene mucho más impacto en el cómo de la cooperación al desarrollo, que en los sectores y localización de las intervenciones. Por ello no es de extrañar que, hasta el momento, escaseen los mecanismos de **seguimiento y evaluación** (pregunta 5) que midan los impactos en el desarrollo sostenible. El énfasis parece situarse más bien en lo organizativo: la lectura transversal de las respuestas muestra procesos complejos y dinámicos, que avanzan a partir del experimento, el acierto y el error; a la vez que condicionados por variables coyunturales, sin excluir los liderazgos, los ciclos electorales, o el *public choice* político o burocrático.

II. Con relación a los **agentes de la cooperación al desarrollo**, hallamos en las respuestas tanto una voluntad de apertura a nuevos actores y materias, como ecos de diagnósticos ya realizados, relativos a la dificultad de traducir las innovaciones de la Agenda 2030 –y muy especialmente su noción de “partenariados” (pregunta 7)– a instrumentos de ejecución económica que deben mantener criterios de concurrencia, información y transparencia, en un contexto de supervisión de las cuentas cada vez más exigente. Esa dificultad explica también la estabilidad en las **alianzas** de las cooperaciones regionales, así como la tendencia a establecer partenariados entre organismos públicos en primer lugar (municipios, universidades, organizaciones multilaterales, entre otros) (pregunta 8). Destaca la observación de que la **recepción de los ODS** por parte de determinados agentes (entes locales, academia, sector privado...) es buena desde el primer momento. Otros agentes, como las ONG y sus coordinadoras, pueden ser en algunos casos más críticos inicialmente con el nuevo marco, aunque la tendencia será la de una apropiación progresiva de la Agenda 2030 y una valoración más positiva de lo que esta puede aportar (pregunta 10). Por lo que hace a los **agentes públicos**, el tránsito hacia los ODS parece estar teniendo, de momento, unos impactos muy limitados en el diálogo con la cooperación española (centrados únicamente en la elaboración de los Marcos de Asociación País); y más intensos, pero desiguales entre CC. AA., con relación a los entes locales del propio territorio.

El impacto de la lógica local-global de los ODS en la **educación para el desarrollo** (pregunta 11) es especialmente notable, y subraya una transición que venía de lejos y que ha dado lugar a múltiples denominaciones: “educación para la transformación social”, “educación para la ciudadanía global”, “educación para el desarrollo y la ciudadanía global”... La EpD destaca no solo como vía de acceso de nuevas organizaciones (tercer sector) a los instrumentos de la cooperación, sino como recurso que facilita a aquellas ONG de desarrollo menos especializadas en intervenciones internacionales un anclaje conceptual y funcional más sólido, en el propio territorio de la comunidad.

III. Miramos ahora hacia el **conjunto del gobierno regional** para comprobar en qué medida la adopción de una lógica de desarrollo sostenible está alentando transiciones en dos cuestiones específicas. La primera se refiere a la **transversalización de la cooperación al conjunto de áreas de gobierno** y la puesta en común de los diferentes programas regionales de acción exterior: una lógica de ODS podría impulsar la convergencia entre las modalidades y los instrumentos específicos de la cooperación al desarrollo, y otras formas de cooperación internacional (redes sectoriales, cooperación regional europea, cooperación técnica...). Sin embargo, no se aprecian hasta el momento (pregunta 15) movimientos en ese sentido: la cooperación al desarrollo mira al conjunto del gobierno, pero sin modificar fronteras competenciales, conceptuales u operativas consolidadas. Se mantiene así como una política especializada en el trabajo con poblaciones y países empobrecidos, y en la gestión de los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Una segunda cuestión de impacto de los ODS en el conjunto del gobierno se refiere a la **coherencia de políticas para el desarrollo (CPD)** (pregunta 14), y su síntesis es mucho más compleja. Como sabemos, la noción convencional de la CPD (centrada en los países socios de la cooperación, y paliativa frente a las externalidades e impactos exteriores negativos de las actuaciones de otras áreas de gobierno) puede, con los ODS, evolucionar hacia una actividad de mayor alcance (centrada en primer lugar en lo doméstico, y preventiva frente a *trade-offs* negativos de las diferentes políticas públicas con miras a los ODS). Esta transición puede también afectar a las unidades responsables: si tradicionalmente la cooperación ha tenido un rol importante en la vigilancia de los impactos de otras políticas en países socios, la CPDS (donde la S quiere decir *sostenible*) emergente puede ser confiada a otros ámbitos, más centrales, del gobierno. Las respuestas muestran también que estamos en un momento de tránsito, de modificación de los alcances y también de los liderazgos en la CPD. El rol de la cooperación, que conoce bien esta materia, se refuerza, se mantiene, o disminuye, con atribuciones cambiantes y con nuevos marcos organizativos, pendientes de desarrollar –y de poner a prueba–.

Finalmente, nuestro estudio ha realizado un conjunto de preguntas (16 a 19), relativas a la **estrategia regional para el desarrollo sostenible y la política de cooperación**, que han servido para obtener información cualitativa de interés.¹⁰ A partir de las respuestas comprobamos que la cooperación al desarrollo –pese a ser promotora interna de la nueva Agenda, usándola incluso para sus planificaciones estratégicas– no ocupa, en la mayoría de casos, un lugar importante ni en el diseño organizativo regional para la Agenda 2030, ni en la dimensión exterior de ese esquema. El despliegue del ODS 17 no suele ser tampoco confiado a las unidades de la

¹⁰ Especialmente aquí se está en mejores condiciones de elaborar una versión más depurada y simplificada del cuestionario, con preguntas que contengan una menor carga valorativa.

cooperación, aunque son estas quienes están en mejores condiciones de entender y llevar a la práctica las innovaciones que contiene. En ocasiones la planificación de la cooperación, aun basada en ODS, corre en paralelo al plan o estrategia regional, y aporta a esta pocos o ningún dato de seguimiento. Solo en un caso se registra un liderazgo de la cooperación en la implementación de la estrategia regional general de ODS. No hace falta reiterar que la realidad observada es dinámica, que presenta avances y retrocesos, y que la dimensión tiempo resulta fundamental.

“Estos cinco años nos enseñan que los ODS son una herramienta con muchas caras, y que lo más adecuado no es esforzarse por implementarlos en su conjunto, sino entender el tipo de cambios que nos proponen, así como trazar una hoja de ruta propia, en la que la Agenda nos pueda dar fuerzas para emprender o seguir reformas que en muchos casos la cooperación tenía ya claras desde hacía tiempo. Si bien inicialmente parecía un marco de resultados complejo, hoy ponemos menos énfasis en los objetivos de la Agenda 2030, y más en sus elementos de cambio y de transformación de las políticas públicas.” (Catalunya)