

¿Que nadie se quede atrás?: una mirada crítica a la territorialización de los ODS en los planes de desarrollo de tres municipios boyacenses (Colombia), 2016-2023

Let no one be left behind?: a critical look at the territorialization of the SDGs in the Development plans of three municipalities in Boyacá (Colombia), 2016-2023

Lyda Marcela HERRERA-CAMARGO
lydam.herrera@esap.edu.co
Profesora e investigadora
del Grupo Interdisciplinario
de Investigación en Modernización
y Administración de lo Público (Grimap)
Escuela Superior
de Administración Pública (ESAP)
(Colombia)

Orcid:
<https://orcid.org/0000-0002-8551-6609>

César Nicandro CRUZ-RUBIO
cesar.cruz.rubio@gigapp.org
Investigador principal
del Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas (Gigapp)
(España)

Orcid:
<https://orcid.org/0000-0002-2881-9056>

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. Diseños de políticas, brechas identificadas por la Cepal y acciones de política en clave nacional y subnacional**
 - 2.1. La identificación de quién se queda atrás y por qué**
 - 2.2. Medidas efectivas para abordar las causas profundas**
 - 2.3. Monitorear y medir el progreso**
 - 2.4. Garantizar la responsabilidad de No Dejar a Nadie Atrás (y las políticas de Colombia)**
- 3. Metodología empleada**
- 4. Análisis de casos: incorporación del lema en los planes de desarrollo en Tunja, Soatá y Tipacoque (Boyacá)**
 - 4.1. Tunja**
 - 4.2. Soatá**
 - 4.3. Tipacoque**
- 5. Discusión crítica sobre el cumplimiento del lema en los casos identificados y sobre el modelo de desarrollo y el sistema económico global**
- 6. Conclusiones**
- 7. Agradecimientos**
- 8. Bibliografía**

¿Que nadie se quede atrás?: una mirada crítica a la territorialización de los ODS en los planes de desarrollo de tres municipios boyacenses (Colombia), 2016-2023

Let no one be left behind?: a critical look at the territorialization of the SDGs in the Development plans of three municipalities in Boyacá (Colombia), 2016-2023

Lyda Marcela HERRERA-CAMARGO
lydam.herrera@esap.edu.co
Profesora e investigadora
del Grupo Interdisciplinario
de Investigación en Modernización
y Administración de lo Público (Grimap)
Escuela Superior
de Administración Pública (ESAP)
(Colombia)

Orcid:
<https://orcid.org/0000-0002-8551-6609>

César Nicandro CRUZ-RUBIO
cesar.cruz.rubio@gigapp.org
Investigador principal
del Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas (Gigapp)
(España)

Orcid:
<https://orcid.org/0000-0002-2881-9056>

Citar como/cite as:

Herrera-Camargo LM, Cruz-Rubio CN (2024). ¿Que nadie se quede atrás?: una mirada crítica a la territorialización de los ODS en los planes de desarrollo de tres municipios boyacenses (Colombia), 2016-2023. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 13(1):76-103.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.834

Resumen

El lema «Que nadie se quede atrás» resume el concepto de desarrollo sostenible e inclusivo que integra la visión de la Agenda 2030. Localizar y llevar al territorio los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es una tarea prioritaria y a la vez compleja, la cual se ha ido afrontando por cada país con más o menos éxito, y donde el adecuado diseño de los principales instrumentos de planificación local es pieza clave en este proceso de territorialización. Bajo una metodología de elaboración propia, se conceptualizan los planes como diseños de políticas (*policy designs*) y se analizan en tres municipios de Boyacá (Colombia), en el período 2016-2022. La reflexión crítica asociada y los hallazgos dan cuenta de una gran dificultad de asumir la Agenda 2030 dentro del contenido de los planes, así como la persistencia de grandes retos estructurales pendientes de solucionar, lo que deja entrever que queda mucho camino por recorrer.

Palabras clave: desarrollo sostenible inclusivo, ODS, derechos humanos, diseños de políticas, desarrollo local, Colombia.

Abstract

The motto «Let no one behind» sums up the concept of sustainable and inclusive development that envisions 2030 Sustainable Development Goals (SDGs) Agenda. Localizing SDGs to the territory is a priority and at the same time complex task, in which each country has been confront with variable success rates, and where the proper design of the main planning instruments is a key task in this localization process. Local plans are conceived as policy designs; we analyze the design of six local development plans and strategic documents of three municipalities of Boyacá (Colombia) during 2016-2022. A critical debate is presented. Main findings show a great difficulty in assuming 2030 SDGs Agenda at design-content level, as well as persistent important structural challenges that reveals there is still a long way to go.

Keywords: inclusive sustainable development, SDGs, human rights, policy designs, local development, Colombia.

1 Introducción

La Agenda del Milenio entre 2000 y 2015 y la actual Agenda 2030 para el período 2015-2030, en cabeza de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), son las propuestas globales para atender la crisis mundial, subsanar fallas y mantener el sistema global a salvo, bajo el alero de un contexto capitalista y de economía globalizadas. La Agenda 2030 se construye sobre 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 232 indicadores definidos (INE 2021). Un total de 193 países han acordado acatarla e implementarla en pro del desarrollo y de la continuidad del sistema mundial. Con tal agenda se propone como lema integrador «Que nadie se quede atrás» y, con este, el firme propósito de promover un desarrollo sostenible e inclusivo.

La materialización del lema integrador de la Agenda 2030 para que «nadie se quede atrás» constituye un reto de gran complejidad, que requiere que los instrumentos y las acciones de políticas se adapten a cada realidad específica en donde se diseñe e implemente. Por ello también supone un esfuerzo importante en términos de seguimiento y análisis. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) busca abundar en esta línea, identificando escollos y dificultades en la implementación de los ODS a nivel local. En Colombia, es el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el que lidera su localización (también llamada «territorialización»), seguimiento y monitoreo, tanto a nivel territorial como nacional. En este contexto, el Observatorio de Desarrollo Regional-Local y de Derechos Humanos (ODRL y DDHH), de donde surge este trabajo (proyecto de investigación financiado por la Escuela Superior de Administración Pública [ESAP, Colombia]), tiene en sus tareas de investigación analizar el nivel de territorialización de los ODS (es decir, cómo se presentan e implementan) en la esfera local. Una de sus finalidades es determinar el grado de inserción de estos ODS en los diseños de los principales instrumentos de planificación (planes existentes, sectoriales, municipales, nacionales...), realizando a tal fin una revisión sistemática de contenido en los planes de desarrollo municipales y territoriales, con foco en municipios del departamento de Boyacá (Colombia).

La metodología, por tanto, se ubica en los estudios asociados a los diseños de políticas (*policy designs*), partiendo del nivel de abstracción más alto, con el análisis del lema de la agenda y las brechas identificadas por la Cepal en la dimensión social, ambiental y de sostenibilidad que dificultan su cumplimiento. Bajo este prisma, se busca analizar las herramientas, mecanismos (paquetes de medidas y sus combinaciones específicas) que definen la «arquitectura» de las políticas públicas en sus niveles sustantivo y procedimental (Howlett 2011, entrecomillado nuestro). Estudiar políticas públicas desde el enfoque de diseño implica también analizar cómo esta arquitectura

influye en la eficacia de la acción en el proceso de las políticas y sus efectos en el sistema político en su conjunto, de ahí su importancia como enfoque marco.

Las preguntas que guían este trabajo son: «¿Cómo han sido incorporados los ODS en los planes de desarrollo municipal de Tunja, Soatá y Tipacoque (Boyacá) durante los últimos dos períodos de gobierno?» y «¿en qué medida estos diseños desarrollan e incorporan la visión de desarrollo inclusivo y con justicia?» Finalmente, a nivel general, «¿qué desfases son identificados en estos tres casos, con arreglo a las brechas (social y ambiental de sostenibilidad) y escollos ya identificados por la Cepal sobre el cumplimiento del citado lema?».

Dar respuesta a estas preguntas supone un ejercicio complejo de análisis de diseños donde se deben abordar varios elementos. Este documento se inicia con la descripción del enfoque y la metodología empleada. Luego, se describe el trabajo realizado por el ODRL y DDHH en los tres municipios, de donde se toma la información clave para el análisis. Enlazado, se plantea lo que significa la «plasmación en el papel» del lema de la Agenda, como referente base de este análisis y su relación con los ODS, tomando como insumo principal la visión de la Cepal. Con base en esta información, se presentan los resultados del análisis documental con la cuantificación del nivel de penetración de los ODS en los instrumentos de planificación analizados en cada municipio y en cada período de gobierno en su asociación al lema. Finalmente, se incluye una reflexión sobre las posibles dificultades identificadas asociadas a paradojas macro del modelo económico.

A partir de la revisión a los tres municipios de Boyacá en el período reseñado, se enuncian algunos aspectos problemáticos relacionados con el cumplimiento del lema de la Agenda y otros más de índole doméstico que también contribuyen a ello. Los escollos identificados para el cumplimiento del lema evidencian que es preciso hacer análisis mucho más profundos y estructurales sobre las posibilidades reales de la superación de problemáticas globales de tal magnitud como las que afronta la humanidad en la actualidad, y que muestran la gran distancia existente entre el etiquetado sin más de proyectos con un ODS concreto y lograr materializar tales aspiraciones para un desarrollo inclusivo y sostenible.

Advertimos que los resultados planteados se asocian al contenido formal de los planes de desarrollo municipal y, en tanto producto de un análisis descriptivo asociado a su diseño, no pueden ser generalizados a la realidad colombiana. Se trata de una revisión exploratoria realizada en una muestra muy pequeña de municipios seleccionados por conveniencia. No obstante, consideramos que este trabajo y su reflexión plantean una metodología y forma concreta de realizar este esfuerzo de análisis, caracterización y

valoración asociada al diseño de instrumentos de planificación local, lo que plantea la oportunidad y pertinencia de una reflexión de mayor profundidad y alcance frente a los retos que supone la Agenda 2030 en torno a la superación de problemáticas globales urgentes. Por ello, puede servir como insumo metodológico para orientar esfuerzos similares de mayor profundidad, con los que se busque, por ejemplo, considerar el nivel de apropiación de la Agenda 2030 y de su lema principal en función de otro tipo de variables explicativas o contextuales potencialmente relevantes (e. g., el color político en el Gobierno, sobre el contexto de los cambios asociados a las respuestas ante la crisis del COVID-19, a los procesos y niveles de descentralización administrativa o de los diseños de políticas como orquestadores o limitantes de las capacidades institucionales locales), poniendo especial atención al análisis de los proyectos (metas o indicadores) que se alinean formalmente con los ODS pero que, al mismo tiempo, están introduciendo obstáculos que impiden escapar a las trampas de la desigualdad y el extractivismo.

2 **Diseños de políticas, brechas identificadas por la Cepal y acciones de política en clave nacional y subnacional**

Los diseños de políticas públicas son resultado de «[...] el esfuerzo más o menos sistemático de desarrollar políticas eficientes y eficaces mediante la aplicación de conocimiento sobre los medios, obtenido gracias a la experiencia y la razón, hacia la adopción y desarrollo de cursos de acción que buscan el éxito en la atención a los fines perseguidos al interior de contextos políticos específicos» (Howlett 2011). La determinación de los elementos básicos de los diseños de políticas tiene una importancia analítica fundamental pues favorece, entre otras cosas, plantear análisis comparativos mediante la identificación de la arquitectura básica de las políticas, con base en los fines y propósitos perseguidos, los medios y herramientas configurados para ello. En el modelo de Howlett y Cashore (2009) que aquí usamos (véase también Cruz-Rubio 2011), se identifican seis grupos de componentes de los diseños, usando estas dos dimensiones citadas para desdoblar los tres niveles de abstracción (alto, medio-programático y bajo-instrumental) ya previstos en la bibliografía, asociados a la clásica tipología de Hall (1993) sobre el cambio y el cambio paradigmático (véase tabla 1).

Bajo este desdoblamiento, podemos caracterizar al lema «Que nadie se quede atrás» como un componente asociado a los fines en el nivel de abstracción más elevado (primera columna y primera línea).

Contenido			
	Nivel de abstracción elevado	Nivel programático y de operacionalización	Nivel de medidas específicas sobre el terreno
Fines o propósitos	FINES ¿Qué tipos generales de ideas gobiernan el desarrollo de las políticas?	OBJETIVOS ¿Hacia qué fines se dirige formalmente la política?	CONFIGURACIONES ¿Cuáles son las metas o requerimientos específicos de la política?
Medios o herramientas	¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?	¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados?	¿Cuáles son las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados?
	LÓGICA INSTRUMENTAL	MECANISMOS	CALIBRACIONES

Tabla 1

Taxonomía modificada de componentes de las políticas siguiendo a Hall (1993)

Fuente: Howlett y Cashore (2009), diseño adaptado.

Volveremos más adelante en la parte metodológica con esta cuestión. El lema, resumido en el concepto de desarrollo sostenible e inclusivo, supone superar las asimetrías que hay entre los países y en el interior de estos, de forma integral y transversal (UNSDG 2022). Teniendo en cuenta que los ámbitos de desigualdad son amplios y complejos, se proponen cuatro elementos para su cumplimiento, desarrollados a continuación.

2.1. La identificación de quién se queda atrás y por qué

En este primer elemento, la propuesta de desarrollo sostenible se basa en la atención de tres pilares: el económico, el ambiental y el social. En el cuarto informe de la Cepal (2021) se define el modelo y también las brechas que se corresponden con los pilares de la Agenda; brechas que impiden el desarrollo sostenible, explicado por la ecuación $yS = yE = yA$, donde yS (tasa de crecimiento compatible con equilibrio externo) es igual a yE (tasa mínima de crecimiento para reducir la desigualdad) e igual a yA (tasa de crecimiento compatible con sostenibilidad ambiental). Desde esta visión, la consecución de la igualdad de las tres variables consideradas en la ecuación daría como resultado el logro de un desarrollo sostenible e inclusivo. Asimismo, la no obtención de la igualdad en la ecuación evidencia la persistencia de tres brechas, cuyas particularidades aquí se explican.

Con arreglo a la propuesta de la Cepal, la primera brecha es la social, definida por la ecuación $yS > yE$. Se da en términos económicos cuando el crecimiento económico con equilibrio externo es menor a la tasa necesaria para reducir la desigualdad. El escenario de desigualdad se da tanto a nivel internacional como a nivel interno. Los ODS 1, 2, 3, 4, 5 y 10 apuntan, precisamente, a atender

las desigualdades producto de los ejes estructurantes. Particularmente, los ODS 5 y 10 muestran la focalización de la atención en las mujeres, niñas y poblaciones vulnerables —minorías étnicas, comunidades indígenas, desplazados, personas LGBTIQ+, discapacitados y jóvenes (Bamberger *et al.* 2016)—. A nivel poblacional, estos sectores y grupos son los que concentran la pobreza multidimensional y en los que se ha encontrado una brecha histórica con el resto de la población.

La segunda brecha que compromete el desarrollo sostenible es la brecha ambiental definida por la ecuación $yE > yA$. Con esta brecha, se propone que la emisión de carbono o de gases con efecto invernadero por la actividad humana (principalmente, económica) es superior a la que puede soportar el medio ambiente. Entonces, la tasa de crecimiento con equilibrio externo supera la tasa de carbonización para cumplir las metas sobre reducción de tales emisiones. Los ODS que apuntan a la disminución de la brecha ambiental son los 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 y 15.

Finalmente, la tercera brecha sintetizada en la ecuación $yS - yA$ da como resultado la brecha de sostenibilidad, que supone la diferencia entre la brecha ambiental y la brecha social.

2.2. Medidas efectivas para abordar las causas profundas

Bajo este segundo elemento, la propuesta del desarrollo sostenible de la Cepal (2021) se definiría por la igualdad del comportamiento (equilibrio) de los tres pilares o dimensiones del desarrollo. En dicha propuesta, se identifican cinco recomendaciones asociadas con la superación de dichas brechas (y que retomaremos adelante en clave crítica). Son:

1. Para superar la brecha social: transferencia de ingresos a los menos favorecidos, pequeñas y medianas empresas y sectores estratégicos; universalización de los sistemas de protección social; valoración del trabajo doméstico y de cuidado; políticas fiscales y monetarias expansivas manteniendo bajos niveles de inflación, además del aumento de la participación de energías renovables y economía circular, que generaría nuevas fuentes de empleo e ingresos y ayudarían al planeta.
2. Ante la brecha ambiental: transición a nuevas fuentes de energía (solar, eólica y de la biomasa), economía circular basada en el reciclaje, reutilización y remanufactura de los desechos.
3. Continuar y fortalecer el sistema multilateral existente, a través de la continuación de acuerdos internos y externos de cooperación a nivel global y regional, haciendo énfasis para el caso latinoamericano, en la cooperación Sur-Sur.

4. Fortalecer el turismo sostenible.
5. Para contrarrestar la contracción de la economía: mayor liquidez, alivio de la deuda y forjar la resiliencia.

2.3. Monitorear y medir el progreso

Bajo este tercer elemento, tanto a los niveles internacional y nacional se encuentra todo un conjunto de entes subsidiarios con diferentes responsabilidades en el monitoreo y medición del progreso de los ODS y, de forma transversal, en dar seguimiento al lema de la Agenda. En su posición de organismo coordinador del cumplimiento de la Agenda 2030 para América Latina y el Caribe, la Cepal ha planteado cuatro ítems para su territorialización, monitoreo y evaluación: *a)* los arreglos institucionales, *b)* la incorporación de los ODS en los planes a nivel interno en los países, *c)* las estrategias nacionales de implementación y *d)* las plataformas de seguimiento (Cepal 2022a).

Los arreglos institucionales tienen que ver con el diseño de una arquitectura institucional para el seguimiento y revisión colaborativos que, al mismo tiempo, faciliten la implementación de los ODS, lo cual tiene relación directa con el tercer elemento del lema (monitorear y medir el progreso). En este sentido, se incluye un amplio sistema institucional para América Latina y el Caribe, en el que están contemplados mecanismos, fondos, programas y organismos de la región, además de otros escenarios como foros y plataformas de seguimiento, convocados por la ONU principalmente, aparte de los demás espacios regionales y subregionales de cooperación y comercio.

La segunda estrategia promovida por la Cepal es la incorporación de los ODS en los planes de desarrollo, asegurando la formulación e implementación de políticas integrales de desarrollo sostenible e inclusivo. En este sentido, los países de la región latinoamericana se comprometieron a dar prioridad en su plan de trabajo a aquellas acciones que contribuyeran a alinear los procesos e instrumentos de la planificación con la Agenda 2030 y tener un observatorio y repositorio de los planes nacionales de desarrollo; además de la inclusión en los procesos de planificación, también el fortalecimiento de capacidades a través de seminarios, talleres, cursos y asistencia técnica a nivel regional, nacional y subnacional (Cepal 2016).

Finalmente, se hace hincapié en la producción de información (principalmente, cuantitativa), con el fin de permitir el seguimiento a los indicadores de la Agenda, a través de mecanismos de carácter internacional que cooperen, coordinen y concentren los resultados producidos por los países. A nivel doméstico, se sigue resaltando la mejora de las capacidades estadísticas nacionales y los ecosistemas de datos (Cepal 2016).

La articulación de estas dimensiones forma parte de lo que la Cepal (2020a en 2021, p. 170) ha llamado «políticas de gran impulso» para la sostenibilidad en pro de la consolidación de la democracia y el multilateralismo. Los países producen exámenes nacionales voluntarios en los que exponen libremente las prioridades de sus políticas, los avances y resultados del proceso, en aras de fortalecer el sistema de monitoreo y de promoción de buenas prácticas, lo que fortalece también el sistema internacional de cogobierno en pro del desarrollo sostenible inclusivo.

2.4. Garantizar la responsabilidad de No Dejar a Nadie Atrás (y las políticas de Colombia)

Este cuarto y último elemento se basa en la reciprocidad multilateral a nivel internacional y el nivel territorial subnacional en el interior de cada uno de los países (Cepal 2021). Colombia ha considerado los parámetros establecidos por el sistema internacional para el cumplimiento de la Agenda. Para 2022, ha presentado tres informes de seguimiento voluntarios: el primero en 2016, el segundo en 2018 y el tercero en 2021. También ha incluido los ODS en sus procesos de planeación, «buscando» adelantar transformaciones estructurales para acelerar el cumplimiento de los objetivos nacionales en materia de desarrollo y sentar las bases para una paz estable y duradera, al tiempo que contribuye al logro de los ODS (DNP 2017, en Martínez 2019, p. 9).

Para el segundo período de Gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), el lema de la Agenda 2030 se hizo presente en los tres pilares que contempló el Plan de Desarrollo Nacional (PDN): paz, equidad y educación. Respecto del diseño de la política, se contempló una metodología de cierre de brechas con una estrategia de abajo hacia arriba (*bottom-up*), buscando solucionar las diferencias territoriales con un avance integral (Martínez 2019). Se propusieron dos políticas rectoras con relación a los ODS: por una parte, la articulación de la Agenda 2030 con la Agenda de Paz, que se condensó en el documento CONPES 3918 de 2018, priorizando los indicadores para Colombia de los 17 ODS y dando especial relevancia a los ODS 4, 10 y 16, relacionados directamente con los tres pilares propuestos anteriormente: el pilar de la paz con el ODS 16 «Paz, justicia e instituciones sólidas»; el pilar de la equidad con el ODS 10 «Reducción de la desigualdad», y el pilar de la educación con el ODS 4 «Educación de calidad».

Por otra parte, el Gobierno nacional propuso la política de crecimiento verde, plasmada en el documento CONPES 3934 de 2018, con una relación explícita con los ODS 6 a 9 y 11 a 15. En este período de Gobierno, se presencia el desarrollo de cuatro fondos de financiamiento (Martínez 2019), uno de ellos denominado Fondo Colombia Sostenible, promovido por el Gobierno nacional y puesto en marcha en 2017. Los otros tres son de carácter internacional:

el Fondo Visión Amazónica de Liderazgo de Noruega, Alemania y Reino Unido, el Fondo Verde del Clima de la ONU y el Fondo Biocarbón del Banco Mundial (BM).

El siguiente período de Gobierno corresponde al período 2018-2022, en cabeza de Iván Duque Márquez. El lema de la Agenda 2030 se hace presente en la macropolítica denominada Pacto por Colombia Pacto por la Equidad, basada en su diseño en tres elementos clave —la legalidad, el emprendimiento y la productividad—, a través de la «economía naranja» y la equidad mediante el Pacto por la Equidad. Estos instrumentos se apoyan en 12 pactos transversales y 10 territoriales, que reúnen las actividades y programas de Gobierno en la materia.

La «equidad» (entendida como lucha contra la desigualdad económica) se propone como articuladora de los otros dos pilares y se vuelve núcleo del proyecto nacional, en la medida en que es definida en sus *racionales* como legalidad más emprendimiento. La causalidad subyacente en este enfoque «[...] supone que si se respetan las reglas del juego y se avanza en el emprendimiento se reduce la desigualdad» (Berrío *et al.* 2020, p. 197). En el contenido del Pacto por la Equidad se prioriza la atención a la pobreza. Desde el DNP, se defendió así: «Atacaremos la pobreza en todas sus dimensiones. Recuperar el espacio de coordinación institucional y seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza. Aumentar el impacto de los programas para la reducción de la pobreza. Enfatizar la reducción de la pobreza en Chocó, La Guajira y San Andrés» (DNP 2022).

Las metas de ese Gobierno en la materia fueron reducir la pobreza monetaria, pasando del 26,9 % en 2018 al 21 % al final del período de Gobierno; la pobreza extrema, pasando del 7,4 % en 2017 al 4,4 % en 2022, y la pobreza multidimensional, pasando del 17 % en 2017 al 11,9 % en 2022 (Berrío *et al.* 2020).

3 Metodología empleada

La indagación sobre el nivel de incorporación del lema desde el diseño de políticas públicas y su puesta en marcha a nivel local durante los dos últimos gobiernos exigió el diseño de una estrategia metodológica de revisión y análisis documental, centrada en la revisión sistemática de los planes de desarrollo local en su proceso de territorialización de los ODS. Se tuvo en cuenta el contexto nacional indicado, tomando los resultados de dos investigaciones sobre los dos últimos gobiernos nacionales: el segundo Gobierno de Juan Manuel Santos 2014-2018 (Martínez 2019) y el Gobierno que recién termina en cabeza de Iván Duque Márquez 2018-2022 (Berrío *et al.* 2020). Los casos analizados fueron tres municipios boyacenses de

tamaño dispar (Soatá, Tipacoque y Tunja), seleccionados por conveniencia.

El estudio cuenta con dos fuentes documentales clave: por una parte, los planes de desarrollo municipal (PDM) de los últimos dos períodos de Gobierno en los tres municipios (2016-2019 y 2020-2023), constituyendo seis planes en total (véase tabla 1) y, por otra parte, el documento donde se plasman los indicadores globales de los ODS disponible para consulta general en el sitio web del Departamento Nacional de Planeación (DNP 2021). El análisis de la información incluida en dichas fuentes se realizó a partir de la organización, clasificación y filtro del contenido de los PDM, partiendo de lo general (dimensiones, pilares, ejes...) a lo específico (proyectos, metas e indicadores de producto o resultado) y, dentro de lo específico, articular un esfuerzo de conexión y racionalidad entre indicadores de proyecto y de ODS.

De acuerdo con el marco de diseños de políticas propuesto, el análisis se realizó a nivel de fines o propósitos, en los componentes de objetivos (nivel programático), de operacionalización y de configuraciones específicas (véase tabla 1, marco subrayado). El estudio se realizó tomando la información clasificada y organizada, desde un relacionamiento explícito, lógico y descriptivo realizado por el mismo municipio, usando como referencia el primer informe voluntario del país realizado por el Departamento Nacional de Planeación (2017), en el que se propusieron tres niveles de asociación de los ODS: *a*) general (bajo, escaso o nulo) en la que solo se referencian; *b*) media, cuando se relacionan con los pilares, dimensiones o ejes estratégicos de los planes, y *c*) alta, cuando se asocian explícitamente los ODS (a nivel de objetivo o meta) con programas, subprogramas, metas o indicadores específicos (de resultado o de producto) de los planes.

En segunda instancia, una revisión de mayor profundidad supuso ir más allá de lo propuesto formalmente en los PDM. Se analizó el grado de coherencia y racionalidad en dicha conexión formal (sí es que la había) desde una perspectiva ligada a los instrumentos de medición. Desde una perspectiva de diseño de políticas, la estrategia metodológica exigió centrarse no ya en los fines, propósito y objetivos declarados, sino al nivel de medidas específicas sobre el terreno y, asociado a ellas, las llamadas configuraciones, ante lo cual el trabajo se orientó a la identificación de relaciones posibles entre el contenido de los indicadores globales de cada uno de los ODS y de los indicadores de los proyectos (programas y subprogramas) incluidos en los seis PDM de los tres casos, analizando en concreto si las acciones planteadas se asociaron correctamente (y con claridad) a los indicadores ya definidos para los ODS¹ (véase tabla 2).

Los porcentajes que se obtuvieron con la revisión y que son usados en los gráficos que siguen para valorar la conexión, coherencia y racionalidad de los planes locales con los ODS se determinaron de la siguiente forma usando un procedimiento doble.

1 El departamento de Boyacá no limita al mar. Por ello, no se tuvo en cuenta el ODS 14 «Vida submarina», en ninguno de los municipios.

Período	Denominación del plan	Municipio	Estructura del plan	Cantidad de ejes, líneas, dimensiones y programas	Indicadores de producto o resultado
2020-2023	<i>Soatá, Juntos por un Mejor Futuro</i>	Soatá	Ejes	4	197
			Programas	39	
			Dimensiones	6	
	<i>Tipacoque avanza 2020-2023</i>	Tipacoque	Ejes	17	343
			Programas	28	
			Pilares	7	
<i>Tunja, la capital que nos une</i>	Tunja	Líneas temáticas	13	263	
		Programas	28		
		Subprogramas	84		
2016-2019	<i>Soatá siempre adelante</i>	Soatá	Capítulos	5	202
			Líneas temáticas	5	
			Líneas estratégicas	6	
	<i>Obras con sentido social</i>	Tipacoque	Programas	14	242
			Proyectos	49	
			Ejes	4	
<i>Tunja en equipo</i>	Tunja	Políticas	12	167	
		Programas	40		
		Subprogramas	120		
Suma de ejes, pilares, líneas temáticas, políticas y dimensiones				73	
Suma de programas y subprogramas/indicadores de producto o resultado				402	1414

Tabla 2

Descripción de planes de desarrollo municipal (PDM) consultados en 2016-2019

Fuente: elaboración propia.

Si se halló en los documentos de planeación un nivel general (bajo) de inclusión de ODS (dos ocurrencias):

1. Se procedió a la revisión de cada uno de los indicadores de producto o resultado de los planes de desarrollo municipal, confrontándolos con los indicadores globales de cada uno de los 16 ODS.
2. El resultado derivado se dividió sobre el total de indicadores de producto o resultado del PDM (100 %).

Si se halló en los documentos un nivel de incorporación media o alta de los ODS (cuatro ocurrencias):

1. Se consideró como 100 % el número de indicadores de producto o resultado que hacían parte de los pilares, ejes, dimensiones y programas que el documento establecía con relación con cada ODS.
2. Se verificó la relación entre los indicadores globales de los ODS vinculados por el municipio con los indicadores de producto o resultado comprendidos.

A continuación, se buscó determinar el nivel de coherencia entre los proyectos planteados en los planes y el destino de los recursos presupuestales, durante los dos períodos de Gobierno en cada uno de los municipios, consultando para ello los planes indicativos (PI) del final del período (teniendo en cuenta que este contiene la información consolidada de las cuatro vigencias anuales). Sin embargo, en este último apartado no se logró encontrar la información completa, ni siquiera del período 2016-2019, por lo cual se citan los resultados obtenidos y que fueron conseguidos a través del aplicativo Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia (SIEE) del DNP. Este sistema permite acceder a información de programación y ejecución de metas de los planes de desarrollo territorial de todos los municipios y departamentos de Colombia.²

Finalmente, se propone un análisis relacional de la dimensión programática y su posible contribución a los fines y *rationales* de la política considerando el nivel de inclusión ya encontrado.

4

Análisis de casos: incorporación del lema en los planes de desarrollo en Tunja, Soatá y Tipacoque (Boyacá)

Se analizan los últimos dos planes de desarrollo municipales de Tunja (capital de departamento de Boyacá, con población de 180 568 habitantes, ingresos anuales según los micronegocios, que se invierten, de acuerdo con el departamento: el 46 % de los ingresos son resultado del sector servicios, el 45 % del comercio, el 5 % de la industria manufacturera y el 4 % del sector agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca), Soatá (con una población de 8730) y Tipacoque (con 3730 habitantes) (Municipios de Colombia 2022). Como se ha indicado, la selección de estos tres municipios es por conveniencia, pues su ubicación y cercanía con la sede regional de la ESAP favoreció la posibilidad de acceder rápidamente a la información de referencia, y revisar el contenido con un alto nivel de vinculación con estudiantes y profesores de la zona.

Usando la metodología de asociación propuesta por DNP, se pudieron caracterizar los seis instrumentos de planificación analizados de acuerdo con la tabla 3.

En el último período, los tres municipios dan cuenta de un incremento en los niveles de vinculación con la Agenda ODS respecto del período anterior. A continuación, se presenta la información analizada en los tres municipios seleccionados, como resultado de la revisión documental y la metodología expuesta, para determinar más específicamente el nivel de alineación de los planes de desarrollo con los ODS.

2 Agradecemos la participación de un funcionario público que nos apoyó en el acceso a esta información del SIEE.

Período	Denominación plan de desarrollo-instrumento	Nivel de vinculación general con ODS
2016-2019	Tunja <i>Tunja en equipo</i>	Media Se asocian a las políticas
	Soatá <i>Soatá siempre adelante</i>	General No se relacionan los ODS
	Tipacoque <i>Obras con Sentido Social</i>	General Se asocian los ODS solo a una línea estratégica de las seis que contempla el plan
2020-2023	Tunja <i>Tunja, la capital que nos une</i>	Alta Se asocian a los programas —líneas y pilares
	Soatá <i>Juntos por un Mejor Futuro</i>	Alta Se asocian a los programas
	Tipacoque <i>Tipacoque avanza</i>	Media Se asocian a los ejes estratégicos

Tabla 3

Planes territoriales y nivel de asociación o vinculación con los ODS

Fuente: ODRL-DDHH (2022), diseño adaptado.

4.1. Tunja

En el plan de desarrollo «Tunja en Equipo» 2016-2019, se relacionan los ODS con las políticas que establece el plan en su parte estratégica y se valora un nivel de incorporación media. De acuerdo con el plan indicativo, 142 proyectos obtuvieron recursos, de los cuales 139 aparecen en el documento del Plan de Desarrollo Territorial (PDT). En el Plan de Desarrollo «Tunja la Capital que Nos Une, 2020-2023», se establece una relación media entre ODS y proyectos. Sin embargo, tan solo dos ODS obtuvieron inclusión de sus indicadores globales superior al 60 %. En el gráfico 1, se muestra el comportamiento resultante de los dos períodos en el municipio de Tunja. Se muestra como el ODS 1 «Poner fin a la pobreza», con una relación total entre indicadores globales e indicadores de resultado propuestos en los planes de los dos períodos.

Durante el primer Gobierno observado (2016-2019), se encontró baja relación entre el PDM con los ODS 9, 13, 5, 11, 7, 12 y 17 o ausencia de relación (2, 8, 10, 15, 16 y 14). Se evidencia una mayor presencia de los indicadores globales de algunos de los ODS respecto al siguiente período de Gobierno, entre los que se encuentran: el ODS 3, «Salud y bienestar», que tuvo un 75 % y, en el segundo período (2020-2023), un 2 %; el ODS 4, «Educación de calidad» que, en plan 2016-2019, tuvo un 56,8 %, mientras que, en el siguiente período de Gobierno, un 10 %; el ODS 6, «Agua limpia y saneamiento», en el que se encontró un 71 % en el primer período y un 26 % en el siguiente; el ODS 9, «Industria, innovación e infraestructura», que tuvo un 25 % de inclusión en 2016 y un 8 % en el período que inició 2020.

Los ODS que tuvieron mayor inclusión durante el segundo período 2020-2023 respecto al anterior fueron: el ODS 2, «Hambre

cero», que presentó una relación del 16 % respecto al 0 % en el Gobierno anterior; el ODS 5, «Igualdad de género», que pasó del 20 al 25 % en el período 2020; el ODS 8, «Trabajo decente», que se encontró con un 28 % de relación en este período y, en el anterior, no tenía relación alguna; el ODS 11, «Ciudades y comunidades sostenibles», que presentó un 24 % respecto a un 14 % del período anterior; el ODS 13, «Acción por el clima», con un 61 %, frente al 21 % del Gobierno anterior, y el ODS 15, «Vida de ecosistemas terrestres», con el 15 %, frente al 0 % del período 2016. Los ODS 14, «Vida submarina»; 10, «Reducción de las desigualdades», y 16, «Paz, justicia e instituciones sólidas», no presentaron vinculación en ninguno de los períodos. Se evidencia también que, a excepción del ODS 1, la inclusión de los ODS se encuentra en el rango del 0 al 30 % ya que, aunque cuatro ODS se salen de este rango, no logran mantener este porcentaje en los dos períodos (véase gráfico 1).

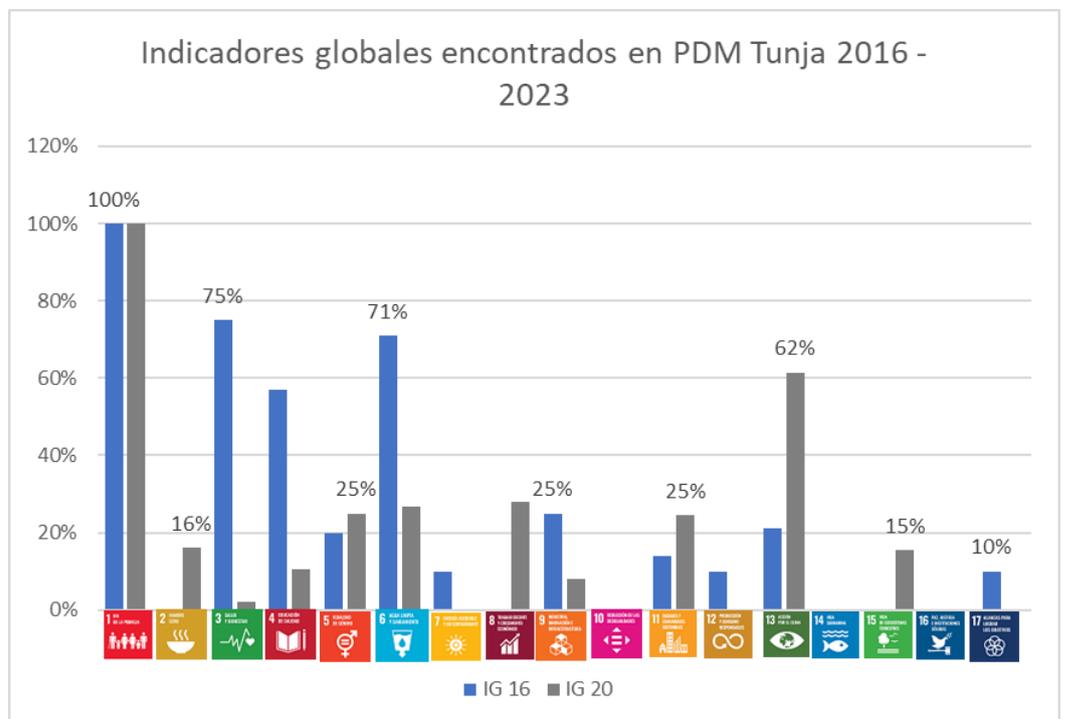


Gráfico 1

Alineación entre los indicadores globales de los ODS con el Plan de Desarrollo Municipal de Tunja 2016-2023

Fuente: ODRL-DDHH (2022), diseño adaptado.

4.2. Soatá

El plan de desarrollo del primer período 2016-2019 «Soatá, Siempre Adelante» no relaciona los ODS con los capítulos, líneas estratégicas, programas o proyectos. Con ello, se valoró su nivel de incorporación como general y fue un ejercicio de los investigadores indagar en el grado de relación de su contenido con los ODS, teniendo como referente los 202 proyectos meta. El nivel de inclusión encontrado de los ODS en el PDM estuvo en el rango del 0 al 20 %, siendo en rea-

alidad bajo, respecto a los resultados que se obtuvieron en el último período de Gobierno (véase gráfico 2).

Consultando el plan indicativo del año 2019, se encontraron un total de 205 proyectos con destinación de recursos, mientras que, en el plan de desarrollo, se relacionaban 202 proyectos. Al intentar analizar la organización de estos proyectos según programas y estrategias, no se encontró claridad en la presentación, lo cual entorpeció la posibilidad de lograr un relacionamiento más detallado. De los proyectos consignados en el PDM se destinaron recursos para 198, quedando una ejecución del 98 % de lo planeado oficialmente.

Durante el siguiente período 2020-2023, el Plan de Desarrollo para Soatá titulado «Juntos por un mejor futuro», desglosa 197 proyectos con sus correspondientes metas e indicadores. En este documento, además de establecerse una relación explícita entre cada uno de los ODS y los programas y proyectos que se proponen para el período de Gobierno, otorgando por ello un nivel de alta incorporación, se incluyó una definición de cada uno de los ODS por parte del municipio, mostrando cómo se entiende a nivel territorial local cada uno de los ODS. En el gráfico 2 también se muestra el cambio entre el primer y segundo período observado en el municipio de Soatá. En el cuatrienio 2016-2019 la inclusión de los ODS no superó el rango de entre el 0 y el 15 % durante el período vigente, con excepción del ODS 3 «Salud y bienestar», con una relación del 16 %; el ODS 5 «Igualdad de género», con un 22,7 %, y el ODS 7, «Energía asequible y no contaminante», con el 45 %. El resto de los ODS presenta una vinculación de entre el 50 y el 100 %.

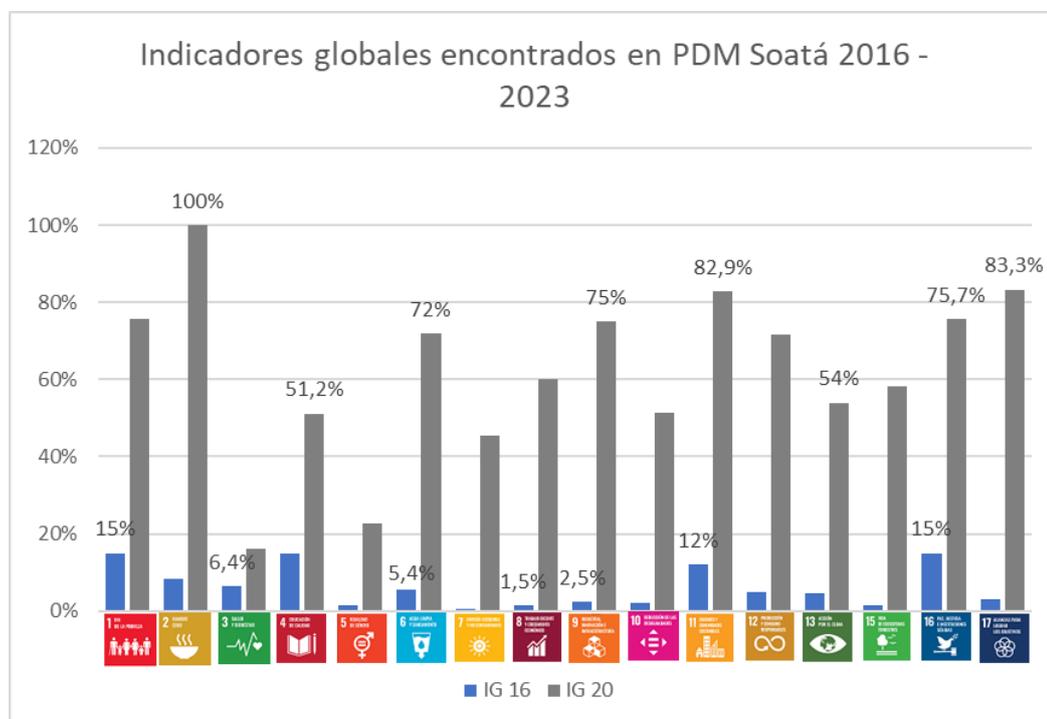


Gráfico 2

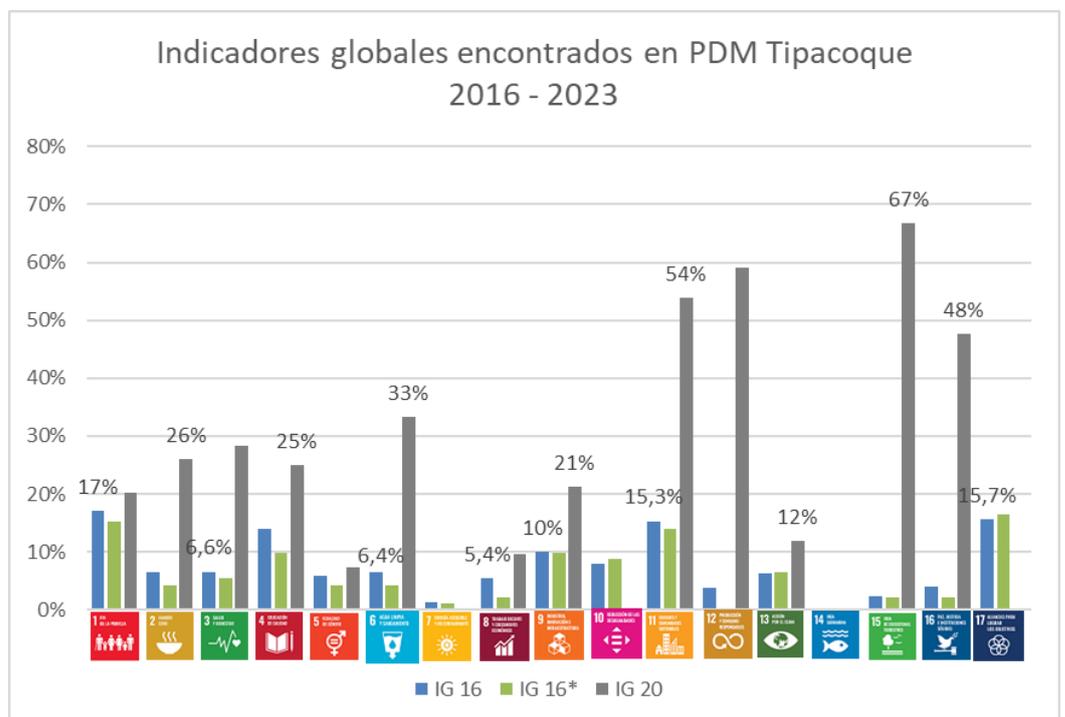
Alineación entre los indicadores globales de los ODS con el Plan de Desarrollo Municipal de Soatá 2016-2023

Fuente: ODRL-DDHH (2022), diseño adaptado.

4.3. Tipacoque

En Tipacoque, en el PDM 2016-2019 del primer período denominado «Obras con sentido social», a pesar de que se enuncia en la introducción del documento que su diseño se articula y toma como insumos los ODS (Plan de Desarrollo de Tipacoque 2016-2019, p. 13), la revisión a fondo se valora a un nivel de inclusión general, pues tan solo en una de las líneas estrategias de las seis que plantea el PDM se vincula su contenido con los ODS, comprendiendo un total de 42 proyectos, es decir, dejando 200 proyectos sin ningún tipo de conexión explícita con los ODS. Estos proyectos corresponden a la línea estratégica denominada «sostenibilidad ambiental» y se enlazan con los objetivos de desarrollo 2, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 y 15.

Revisando la ejecución presupuestal, el primer hallazgo encontrado en este escrutinio fue que solo el 37 % de los proyectos planeados pasaron la vigencia pues, de los 242 proyectos que se enuncian en el PDM 2016-2019, tan solo 91 aparecen en el plan indicativo. Por otra parte, 6 de los 91 proyectos que aparecen con recursos en el plan indicativo no aparecen en el PDM del período. La relación de los proyectos que obtuvieron recursos con los ODS no supera el 6,2 %, tal como se puede ver en la línea identificada 2016-2019* en el gráfico 3. Este porcentaje máximo se encontró en el ODS 17 con una asociación de 15 proyectos de los 91 que tuvieron ejecución de recursos.



* Para el período 2016-2019* se cuentan 91 proyectos, que obtuvieron recursos en el Plan Indicativo (PI 2019).

Gráfico 3

Alineación entre los indicadores globales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan de Desarrollo Municipal de Tipacoque 2016-2023

Fuente: ODRL-DDHH, 2022, diseño adaptado.

El PDM de Tipacoque del segundo período 2020-2023 se estructuró a partir de 6 dimensiones, de las que se desagregan 16 ejes estratégicos, 25 programas y un total de 343 proyectos (aunque, en la tabla-resumen, solo se mencionan 338). En el documento del PDM los programas se vinculan con los ODS, con una valoración de nivel de incorporación media.

Para el período 2016-2019, el grado de vinculación de los indicadores de los ODS en los objetivos-meta (como se denominan en el PDM) fue de hasta el 20 % en los 242 que aparecen en el Plan. En el gráfico 3, se muestra la relación con los indicadores de los ODS de los 91 objetivos —meta que obtuvieron asignación de recursos, de acuerdo con el PI 2019, resultando un rango de vinculación del 0 al 7 %, lo cual se considera en el trazo identificado 2016-2019*—. En este sentido, para el siguiente período, se encontró que, aunque el rango de vinculación de los ODS en el PDM es inferior al 70 %, supera totalmente el relacionamiento del período anterior (véase gráfica 3).

5 Discusión crítica sobre el cumplimiento del lema en los casos identificados y sobre el modelo de desarrollo y el sistema económico global

A este nivel, el análisis de los diseños nos permite valorar el nivel de coherencia y penetración de la Agenda 2030 en estos instrumentos de planificación, pero no nos permite entender su funcionamiento, eficacia y resultados. El cumplimiento del lema se asocia necesariamente a las acciones y sus resultados, pero también las acciones necesitan antes de un marco de referencia mayor, un diseño o arquitectura sobre el que articularse, de ahí la relevancia y utilidad de este esfuerzo.

El lema de la Agenda 2030 se articula a nivel interno con los ODS y su contenido. De acuerdo con las dimensiones social, ambiental y económica, se relacionan algunos ODS como los más sensibles. Para el caso del lema, hay dos ODS que son en los que se apunta a la sostenibilidad inclusiva; estos son los ODS 5 y 10. En ambos casos, desde el lineamiento de política se muestra una orientación fundamentalmente económica, teniendo en cuenta aspectos como el uso del celular en las mujeres, las tasas de crecimiento, la solidez financiera, la participación en los organismos internacionales y la inversión extranjera, que muestran una coincidencia y acentuación del modelo reinante basado en el crecimiento económico como detonante de una mayor igualdad e inclusión. Los resultados de la investigación realizada en los tres municipios muestran la dificultad que, a nivel local, existe de asumir la Agenda 2030

en términos de contenido y que, consecuentemente, resulta demasiado pobre, si se trata de dar cumplimiento del lema de la Agenda 2030.

Como principales hallazgos de los casos que se abordan —tanto en contenido como en forma, se identifican políticas públicas y programas que no muestran continuidad en cada período de gobierno y que, al principio, daban una escasa o nula conexión con los ODS—. En cuanto a la armonía entre nivel nacional, departamental y municipal, se encontró también una desconexión, que se hace más palpable a nivel de los municipios analizados. El hecho de no haber conseguido la ejecución presupuestal en todos los casos revisados muestra las necesidades de fortalecer los procesos de información pública, realizar seguimiento a los PDM de forma mucho más estable en el tiempo y de producir información relevante para un adecuado seguimiento de la evolución de los índices e indicadores de resultado, disponibles para consulta pública, que tampoco se lograron conseguir para Soatá y Tipacoque (por ejemplo, el indicador Gini y otros indicadores de pobreza). También se evidencia que ha habido una inclusión gradual y baja de los ODS en los PDM. Frente a la inclusión del lema, algunos ODS especialmente relevantes tales como los ODS 5 «Igualdad de género», 7 «Energía asequible y no contaminante» y 10 «Reducción de las desigualdades» no son realmente abordados por ninguno de los tres gobiernos locales en los dos períodos considerados.

En el caso de Tunja, en los dos períodos de gobierno revisados, se relacionan nominalmente los ODS al contenido estratégico del documento. Sin embargo, se encontraron relaciones muy bajas con los indicadores globales de los ODS, excepto en el caso del ODS 1, en el que la totalidad de proyectos vinculados presentan relación con los indicadores globales, lo cual muestra una coherencia con el compromiso nacional de enfocar sus políticas contra la pobreza. En el análisis de los demás ODS, no se identifican tendencias claras: algunos ODS que, para el período 2016-2019, presentaban altos niveles de conexión muestran para el último plan de desarrollo poca o ninguna relación, como es el caso de los ODS 3 (pasa del 75 % en 2016-2019 al 2 % en 2020-2023), 4 (pasa del 57 % en 2016-2019 al 24 % en 2020-2023), 6 (pasa del 71 % en 2016-2019 al 26 % en 2020-2023). Otro elemento importante es que, en el caso del ODS 10, en ninguno de los dos períodos se presenta relación de contenido.

Soatá presenta un comportamiento distinto a los demás municipios, ya que en el último Gobierno se aprecia un esfuerzo por una conexión formal y de contenido entre la planeación municipal y lo señalado en los ODS. Mientras que en el primer período indagado se muestra una relación baja con lo comprendido en los ODS que no supera un nivel de relación del 15 %, la vinculación con los indicadores de los ODS en el último período de Gobierno se ubica mayoritariamente en un rango entre el 50 y el 100 %, con algunas

excepciones, como son los ODS 3 con relación del 16 % y el ODS 5 con relación del 22 %.

Finalmente, en Tipacoque se encuentra una relación baja entre los ODS y los proyectos formulados: en el primer PDM revisado correspondiente al período 2016-2019, se vinculan 42 proyectos con ODS, de los cuales 40 efectivamente presentaban relación de contenido; sin embargo, dado que el documento tiene un total de 342 proyectos, la relación formal de conexión con los ODS es baja. En la revisión, se fue más allá y se buscó la coherencia de la totalidad de proyectos con los indicadores globales; sin embargo, el porcentaje de relación no superó el 17 % para ninguno de los ODS. Sumado a lo anterior, solo se destinaron recursos para 91 proyectos, de los cuales el nivel de relación con los indicadores de los ODS no superó el 7 %. Para el período 2020-2023, también se encuentra un número alto de proyectos en el PDM, un total de 343, los cuales presentaron un nivel de relación con los indicadores de los ODS que aumentó respecto al período anterior, pero no logró ser estable para todos los ODS ni alcanzó un 100 % en ningún caso. De los 17 ODS, solo 3 presentaron un nivel de coherencia entre indicadores y proyectos de más del 50 %; en los casos del ODS 11, el 52 %; en el ODS 12, el 59 % y, en el ODS 15, el 67 %. En el caso de los ODS 7, 14 y 17, no hubo relación alguna y el resto de los ODS se ubicó en el rango de entre el 0 y el 50 %.

Los municipios analizados trabajan cada período de gobierno para fortalecerse institucionalmente a través de creación de oficinas, estableciendo normativas acordes con las dinámicas nacionales y con el mejoramiento del funcionamiento de la Administración pública municipal. Con los proyectos de desarrollo, se busca incentivar proyectos productivos que, en esta zona, son fundamentalmente agropecuarios y donde buena cantidad de recursos se destina a la construcción o mantenimiento de bienes colectivos, como vías, alcantarillados o sistemas de alumbrado, entre otros. Sin embargo, la inercia del funcionamiento gubernamental desincentiva incorporar sustancialmente lo propuesto en la agenda en términos de inclusión, más allá de la implementación de políticas nacionales ya existentes que, claro, contribuyen al reconocimiento de derechos humanos diferenciales, como es el caso de la infancia y adolescencia, discapacidad, adulto mayor y género (que incorpora la diversidad sexual), así como apoyos en subsidios, fundamentalmente a partir de los programas de cooperación o transferencias condicionadas promovidos por organismos internacionales. Todo ello da cuenta de acciones dirigidas más al consumo que al cierre de brechas.

Bajo un contexto mayor, el cumplimiento del lema «Que nadie se quede atrás» se enfrenta a una serie de paradojas que hacen muy difícil su cumplimiento. A nivel contextual, el comportamiento macroeconómico mundial en 2020 se constituye como el más grave e inestable de los últimos ciento cuarenta años, equiparable con el

de 1914. La retracción económica que viene desde el período pos-2008 ha impactado tanto en países avanzados como en países en desarrollo, y donde la región latinoamericana es la más fuertemente golpeada (FMI 2020 en Cepal 2021). Los desequilibrios globales propios de este período en el cual se da el proceso de hiperglobalización, caracterizado por la preponderancia de la financiarización y poco control del Estado sobre el mercado, son exacerbados por la pandemia de COVID-19 y sus secuelas. A nivel nacional, la situación social, económica, ambiental y política se pone cada vez más tensa, debido al impacto de este escenario global. En Colombia, la protesta social emerge en la escena y da cuenta del descontento social; resurgen las reivindicaciones sociales, culturales, de diversidad política que reclaman reconocimiento, garantía de derechos y cambios estructurales en un sentido diferente al hegemónico.

El cierre de las tres brechas que propone la Cepal —social, ambiental y de desarrollo— supone una paradoja, que muestra contradicciones con los mismos fines de la Agenda 2030. En el caso de la brecha social, a nivel global, el crecimiento económico con equilibrio externo se caracteriza por una organización mundial centro-periferia en la que se distribuye un fuerte grado de dependencia de unos países frente a otros. Esto se evidencia también con el uso de moneda de reserva internacional extranjera y se explica por el hecho de que un país no emita moneda de reserva internacional, haciéndolo dependiente de la moneda extranjera perteneciente a los países hegemónicos y los movimientos en la tasa de cambio. Esto es resultado, además, del modelo económico comercial internacional, denominado por Wallerstein como «sistema mundo», retomado por las lecturas críticas de los setenta, en las que se denuncia el enfoque geopolítico dominante (Betancur 2020) y que aún subsiste. Unos países concentran la capacidad productiva, técnica y tecnológica y, por lo tanto, las ganancias de la transformación de los recursos naturales, materias primas e incluso mano de obra, conseguidos a muy bajo coste en los países de la periferia, que no consiguen los recursos para nivelar ni las necesidades internas ni las metas de crecimiento y aumento del PIB anual puestos como metas por el sistema internacional.

La brecha social evidencia una paradoja que mantiene el sistema capitalista global, en el que unos países no pueden alcanzar la meta del desarrollo porque el mismo sistema internacional está diseñado para perpetuar las diferencias tecnológicas y productivas entre y en el interior de los países, además de que el funcionamiento del sistema monetario acentúa y apoya estas «asimetrías», como lo denomina la Cepal (2021 p. 26). También, en el interior de los países dependientes y actualmente, incluso los «desarrollados», se generan unas demandas sociales que no se alcanzan a satisfacer, lo cual se traduce en mayor pobreza y desigualdad. Este fenómeno se explica muy bien en las investigaciones de los economistas Christoph Lakner y Branko Milanović (2016 en Cepal 2021,

p. 16) y de Martin Ravallion (2018 en Cepal 2021, p. 16) que dan como resultado el contraste del «elefante» y de la «jirafa». En el gráfico del «elefante» se muestra cómo, aunque aumenta la clase media en los países más pobres disminuyendo la pobreza global para 2008, el 1 % de la población más rica concentra el crecimiento de los ingresos, en el período 1980-2016, quedando muy poco para el resto de la población, de acuerdo con la gráfica de la «jirafa». Precisamente, la clase más rica y la clase media que pretende emular el estilo de vida de las personas con mayores ingresos son sectores que pueden contribuir significativamente a la mejora de la sostenibilidad inclusiva (Raworth 2012). Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente (y ha sido ampliamente documentado en el ámbito académico), la persistencia de las brechas ha sido agudizada como consecuencia de la pandemia de COVID-19. A nivel local en los países, los territorios apartados del centro y de los centros urbanos han tenido menor atención; se han ido quedando atrás respecto al desarrollo de los demás, como sucede en el caso colombiano.

La segunda brecha tiene que ver con la dimensión ambiental. Las metas en crecimiento económico para disminuir la brecha de desigualdad social y la necesidad de disminuir los niveles requeridos de emisiones de CO₂ para sostener los efectos en la carbonización del planeta son discordantes con los sistemas establecidos de productividad y tecnología basados en la economía internacional centro-periferia y extractivista del petróleo y sus derivados, lo que supone la tercera gran paradoja del desarrollo, explicada por la imposibilidad de conseguir el desarrollo sostenible sin antes lograr cerrar las brechas sociales y ambientales.

Cabría, por tanto, reflexionar o discutir sobre el trasfondo de la propuesta de desarrollo sostenible pues, si damos por cierta la ecuación planteada por la Cepal y los elementos de diagnóstico vinculados con la realidad política, económica, ambiental y social mundial, supone en muchos sentidos un callejón sin salida. En la revisión realizada, el Gobierno de Colombia se enfrenta a nivel nacional a unos retos importantes, en cuanto a continuidad de políticas, y posición, en cuanto a la tradicional configuración de dependencia, tanto al sistema global como a la economía extractivista. Los dos últimos gobiernos no mantuvieron continuidad en las políticas y, aunque el lema estaba presente nominalmente en los dos planes de Gobierno, su contenido no dio cuenta realmente de este propósito.

En el Gobierno de Juan Manuel Santos, se destacó la voluntad política de vincular la agenda de paz con la de desarrollo. En las dos políticas que se propusieron en su Gobierno, se puso el lema en el centro. Sin embargo, en el caso de la política de crecimiento verde, no se incorporó un enfoque explícitamente definido sobre lo que el país considera como «sostenibilidad», dejando a los tomadores de decisión a nivel territorial la determinación de las hojas de ruta en torno al desarrollo en este ámbito. En línea con

esta deficiencia, no se propuso un modelo económico que superara la economía extractivista de recursos minerales, metales y productos vegetales que alcanzan el 80 % de la economía nacional ignorando, en definitiva, la finalidad misma de la sostenibilidad, que consiste en «lograr consolidar un sistema de producción que garantice el crecimiento económico sin comprometer el devenir de los recursos finitos» (Martínez 2019, p. 43). No hubo propuestas cambios estructurales de economía a nivel interno, lo cual dio continuidad a los diseños de políticas vinculados tanto antes como después de la emergencia y suscripción de la Agenda 2030.

En cuanto al Gobierno en cabeza de Iván Duque, en un estudio reciente (Berrío *et al.* 2020), se arroja como resultado en la revisión documental de este período de Gobierno que se terminó desmontando lo poco avanzado por el Gobierno anterior y quedaron igualmente grandes vacíos en cuanto a lo postulado frente a los recursos fiscales para alcanzarlo. Por una parte, se desconoció la necesaria articulación de la Agenda 2030 con la agenda de la paz en el país (Martínez 2019). No se tocó la matriz del modelo económico reinante basado en la extracción minero-energética. Aunque se mencionan nuevas energías alternativas, no se desarrolló este ítem. Se dejó por fuera tanto la transición a energías menos contaminantes como la necesidad de atender la inclusión poblacional al acceso y uso de las nuevas tecnologías. En el análisis de contenido realizado al plan de desarrollo nacional en relación con el Plan Plurianual de Inversiones y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Berrío *et al.* 2020), no se evidenció el pretendido énfasis en la equidad que aparece en el título de la política ni se encontró rastro del fortalecimiento de programas como se menciona en las estrategias y se dejó, en gran medida, el crecimiento económico en manos del sector privado, proyectándolo así hasta 2029. Se sostiene, además, que la mejor opción es reducir el gasto público, sin previsión de uso de medidas expansivas de gasto fiscal.

6 Conclusiones

Más allá de la inclusión de la Agenda 2030 en los planes municipales, y de la sistemática de cumplimiento de la Agenda 2030, estos resultados muestran que es importante investigar y conocer cómo se están comprendiendo estos procesos de tendencia global en los territorios y que, en las prioridades políticas dominantes, se comparten estos lineamientos y se está dispuesto o no a incluirlos como fines, objetivos y configuraciones clave de los diseños de políticas de desarrollo territorial. Debemos saber qué tanta información pormenorizada existe sobre la Agenda, tanto para la comunidad en general como para el Gobierno municipal, que asegure una posición crítica, consiente y propositiva tanto frente a la situación global de

riesgo como frente al modelo que la Agenda trae consigo y también de las posibilidades de acción de los gobiernos locales. Finalmente, este ejercicio muestra la importancia de ampliar el análisis y realizar una revisión más sistemática de los diseños de los PDM a nivel local en el país, contrastando dicha información con la realidad de los territorios y de sus comunidades, dada también la ausencia de estudios en los que se profundice en esta línea, siendo este esfuerzo un pequeño avance que muestra un gran escenario por explorar y al cual es posible contribuir.

En el lema de la agenda incluido también como principio en el marco de cooperación de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas (UNFPA 2017), se propone un enfoque integral y transversal de abordaje en el que se identifica como núcleo central el cierre de brechas de desigualdad. Varios informes han dedicado sus páginas a plantear la esencia y justificar la importancia del lema de la Agenda. En uno de los últimos, se muestra como principal argumento que la desigualdad es buena fuente de ineficiencia económica, de allí la importancia de conseguir la igualdad sustantiva, inyectando eficiencia al sistema económico, innovación tecnológica, productiva y abriendo nuevos espacios de inversión y generación de ingresos (Cepal 2018, p. 22). Pese a la convocatoria al cumplimiento integral de la Agenda teniendo como referente su lema de no dejar a nadie atrás, para 2022, los efectos pospandemia se han empezado a notar: «Las asimetrías tecnológicas y productivas han tendido a agravarse, lo que tiene repercusiones políticas y sociales que generan tensiones cada vez mayores, no solo en el mundo en desarrollo, sino también en los países centrales» (Cepal 2022, p. 11).

A pesar de la actitud propositiva de la ONU en la que se plantea que el lema tiene que ver con un ambiente de cooperación para que ningún país se quede atrás y logre los cometidos de la Agenda, también replicable a nivel interno, la realidad muestra que el equilibrio del sistema internacional se basa precisamente en esta distribución centro-periferia y, aunque en los informes sobre los avances de la Agenda se expone este modelo, no se intenta superar, sino recomodar a partir del fortalecimiento de la cooperación internacional y el respeto al Gobierno multilateral. Esta posición se traduce a nivel interno de los países de la periferia en la dificultad de superar modelos basados en economías extractivistas. Adicionalmente, el análisis sobre el lema de la Agenda 2030 conlleva una mirada integral, compleja y crítica que apunte a estudiar la coherencia de las acciones en pro de los mayores desafíos a los que se enfrenta la humanidad actualmente.

En suma, el lema en la Agenda pone en evidencia el reconocimiento de la búsqueda de igualdad de derechos humanos como centro integrador y articulador de las políticas que emprender, registrando los principales focos de desigualdad, reconocidos y priorizados para la atención. Con este lema, se resalta que el proyecto político en juego no supera o propone un cambio estructural de la

tradición neoliberal dominante, sino que precisamente busca su reacomodo a partir de la búsqueda de solución de las fallas en el sistema, siguiendo con las prácticas ya establecidas (Martínez 2019). El progreso sigue estando en el seno del crecimiento económico, que ratifica la importancia y preponderancia de la economía en el desarrollo y sobre la vida.

Precisamente, en la propuesta de discusión promovida por Raworth (2012) desde Oxfam, se plantea que es necesaria la reducción del consumo en el mundo, especialmente de los más ricos, así como una mayor eficiencia para transformar los recursos naturales y cubrir las necesidades humanas. El resultado sería un espacio seguro —el «dónut»— de desarrollo inclusivo y sostenible. Esto no implica limitar el bienestar humano; de hecho, es dentro de este espacio donde la humanidad tiene mayores oportunidades de prosperar (p. 6). La discusión sobre cómo superar los problemas históricos frente a la situación crítica del ambiente y la pobreza viene gestando propuestas desde finales del siglo XX, que aún es vital revisar de fondo en torno de una inclusión también de los territorios y la sociedad amplia, para que comprendan realmente el peligro que afecta al mundo y se hagan partícipes del cambio.

Desde la perspectiva crítica latinoamericana, se ha explicitado la profunda paradoja que supone defender la permanencia del sistema económico actual con la Agenda 2030 y su propuesta de superación de problemas estructurales, en tanto que la vida en el planeta y la garantía de derechos humanos conlleva necesariamente no su perpetuación, sino la revisión y cambio del sistema actual, pues es precisamente este el responsable actual de las crisis ambiental, energética, económica y social.

En cuanto a los casos observados en Colombia, el panorama constata tal paradoja a nivel nacional: en los dos últimos gobiernos, no se ha apostado tangiblemente en la reducción de brechas y compromiso ambiental. Se evidencia un avance limitado y con escollos, que proviene del esfuerzo nacional por formular políticas dirigidas a grupos poblacionales vulnerables que contribuyen al reconocimiento para que nadie se quede atrás. A nivel subnacional, la planeación municipal se enfrenta a proyectos y acciones que se acercan más a los procesos e inercias territoriales y gubernamentales que vale la pena seguir examinando, con el fin de identificar quién se está quedando atrás.

Siguiendo la agenda nacional, los municipios observados han dado prioridad a la reducción de la pobreza, descuidando el trasfondo asociado al peligro ambiental basado en el actual sistema económico, cuyas consecuencias influyen condicionando y acrecentando las afectaciones sociales. También se pudo verificar que, en términos de atención a la desigualdad, queda aún mucho camino por recorrer para que sea una prioridad para los gobiernos pues, en ninguno de los casos analizados, se superó el 50 % de conexión

con lo planteado en los documentos de planeación, al igual que la atención a la igualdad de género, que es mucho más preocupante, al ocupar tan solo un rango de conexión entre los indicadores globales de los ODS y los proyectos planteados no mayor a un 25 %.

Aunque se evidencia en general una evolución positiva en los dos últimos períodos de Gobierno municipal, aumentando el grado de relación entre los territorios y los ODS, e incluso haciéndose explícitas las conexiones en tales planes, al revisar con mayor detenimiento las acciones que se plantean en estos tres municipios, no se apunta realmente a ninguno de los pilares estratégicos que requiere el sistema internacional para poner en marcha modelos de sostenibilidad inclusiva. Los retos a nivel territorial son multidimensionales, pues tienen que ver con capacidades limitadas de acción y decisión; también con la débil presencia institucional del Estado colombiano en las regiones más apartadas, con el desconocimiento y desconexión de los macroprocesos políticos mundiales con respecto a dinámicas locales.

Para octubre de 2022 el Gobierno, que ya ha iniciado vigencia con Gustavo Petro y Francia Márquez (2022-2026), aborda en su plan de Gobierno varios elementos que son de sensible consideración, concordantes con varias de las recomendaciones realizadas por la Cepal para la superación de las brechas de desarrollo. Entre sus propuestas están la transición energética a energías renovables, dejando de basar la economía en el modelo extractivista de recursos mineros y energéticos; un mayor énfasis en el desarrollo agropecuario, que incluso cuente con almacenamiento de elementos no perecederos para asegurar un abastecimiento interno; reformas en el sector de protección social y pensiones, y una atención prioritaria a la educación y a la cultura con un enfoque integrado e inclusivo. Con ello, el Gobierno colombiano entrante da visos de asumir muchas de las propuestas consignadas por la Cepal, con un elemento o lema que valdría la pena resaltar y analizar con mayor detenimiento en un próximo ejercicio investigativo, la consigna de «vivir sabroso», y que, como eslogan y tal vez, nuevo lema, pueda rearticular mediante este esfuerzo de planificación nacional algunos elementos y prioridades de esta Agenda 2030 en su recta final de implementación.

7 Agradecimientos

Los autores agradecen a los demás miembros del equipo de investigación del proyecto ESAP 2020-112 «Soata, Tipacoque, Tunja, pilotos de Observatorio de Derechos Humanos, ODS, Participación y PDM, 2012-2020»: Hernando Delgado Quintero, Jaime Mauricio Gutiérrez Wilches, Gilma Socorro Vanegas Romero, Judith Castro Hernández, Carlos Mauricio Báez Ávila, Héctor Javier Valderrama

López, Juan Sebastián Montaña Soracá, Karen Julieth Vargas Gamboa quienes, junto con Lyda Herrera, han participado en el desarrollo y puesta en marcha del Observatorio ODRL y DDHH durante 2021 y 2022, de donde se toman los resultados del análisis documental.

8 Bibliografía

- BAMBERGER M, SEGONE M, TATEOSSIAN F (2016). Evaluando los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el enfoque «que nadie se quede atrás» a través de evaluaciones centradas en la equidad y con perspectiva de género. ONU Mujeres – EvalGender y EvalPartners.
- BERRÍO M, ESPITIA J, FERRARI C, GÓNZALEZ JI, HERNÁNDEZ I, TASSARA C, ZAFRA G (2020). El plan nacional de desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia pacto por la equidad». Reflexiones y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, vol. 22 43:195-222. <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v22n43/0124-5996-rei-22-43-195.pdf>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- BETANCUR AM (2020). De la geopolítica clásica a la geopolítica crítica: perspectivas de análisis para fenómenos del espacio y del poder en América Latina. *Revista Forum* 17:126-149.
- CEPAL (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Cepal, abril. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40155.4>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- CEPAL (2018). La ineficiencia de la desigualdad. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal.
- CEPAL (2021). Construir un futuro mejor. Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Obtenido de Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, marzo. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46682/S2100125_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y, acceso 26 de septiembre de 2023.
- CEPAL (2022a). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Obtenido de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 6 de abril. <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=6366258>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- CEPAL (2022b). Plan Nacional de Desarrollo «Pacto por Colombia, pacto por la equidad» 2018-2022. Obtenido de Observatorio de Planificación, 19 de julio. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-pacto-por-colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- CEPAL (2022). Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- CRUZ-RUBIO C (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Revista Administración y Desarrollo ESAP Colombia* 39(54):99-118.
- DANE (2021a). Guía sobre la disponibilidad de información territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Obtenido de DANE. <https://www.dane.gov.co/files/indicadores-ods/Guia-sobre-disponibilidad-%20informacion-territorial-ODS.pdf>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- DANE (2021b). La información del DANE en la toma de decisiones de las ciudades capitales. Obtenido de Tunja, Boyacá. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/210209-InfoDane-Tunja-Boyaca.pdf>, acceso 26 de septiembre de 2023.

- DNP (2017). Inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales, 2016-2019. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DNP (2021). Indicadores Globales para el seguimiento a los ODS. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación, 26 de mayo. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Indicadores_Globales_ODS_oficial.pdf, acceso 26 de septiembre de 2023.
- DNP (2022). Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para reducir la pobreza. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación, 30 de abril. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/Equidad.pdf, acceso 26 de septiembre de 2023.
- HALL PA (1993). Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25(3):275-296.
- HOWLETT M (2011). *Designing Public Policies*, 1.^a ed. Routledge, Londres/Nueva York.
- HOWLETT M, CASHORE B (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1):33-46.
- INE (2021). Instituto Nacional de Estadística. Obtenido de INE, marzo. <https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/index.htm>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- MARTÍNEZ MJ (2019). Que Colombia no se quede atrás: incorporación del enfoque. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D. C. Trabajo de grado. Programa de Relaciones Internacionales.
- MUNICIPIOS DE COLOMBIA (2022). El municipio de Tipacoque, 31 de julio. <https://www.municipio.com.co/municipio-tipacoque.html>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- OBSERVATORIO COLOMBIANO DE LAS MUJERES (2022). Indicadores, 18 de julio. <https://observatoriomujeres.gov.co/>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- ONU (2022). Objetivo 10: Reducción de las desigualdades. Obtenido de Objetivos de Desarrollo Sostenible, 11 de mayo. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- PLAN DE DESARROLLO DE TIPACOQUE (2016-2019).
- PLAN DE DESARROLLO SOATÁ «JUNTOS POR UN MEJOR FUTURO» 2020-2023 (s. f.).
- RAWORTH K (2012). Un espacio seguro y justo para la humanidad. ¿Podemos vivir dentro de un donut?, febrero. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/dp-espacio-seguro-justo-humanidad-130212-es_3.pdf, acceso 26 de septiembre de 2023.
- TODA COLOMBIA (2019). Población Departamento de Boyacá, 21 de febrero. <https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/boyaca/poblacion.html>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- UNFPA (2017). Datos que cuentan para «No dejar a nadie atrás». Obtenido de UNFPA Colombia, 31 de marzo. <https://colombia.unfpa.org/es/news/datos-que-cuentan-para-%E2%80%9Cno-dejar-nadie-atr%C3%A1s%E2%80%9D>, acceso 26 de septiembre de 2023.
- UNSDG (2022). Valores Universales. Principio Dos: No dejar a nadie atrás. Obtenido de Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, 29 de abril. <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>, acceso 26 de septiembre de 2023.