

ORKESTRA WORKING PAPER  
SERIES IN TERRITORIAL  
COMPETITIVENESS  
ISSN 1989-1288

 <https://doi.org/10.18543/GTYC4304>

# LA OPERACIONALIZACIÓN EN LA GOBERNANZA GLOBAL POR OBJETIVOS. EL CASO DE LA AGENDA 2030

Núm. 2025-R01

 <https://doi.org/10.18543/WVCW1177>

Mikel Navarro Arancegui  
Profesor emérito de la UD  
Investigador senior asociado de Orkestra

Palabras clave: desarrollo sostenible, Agenda 2030,  
ODS, gobernanza por objetivos, medición del  
desempeño, metas cuantificadas

Códigos JEL: Q01, Q56, D78, E61, F53, O19

## Resumen

La gobernanza por objetivos que demandan los fenómenos sociales complejos requiere de adecuados marcos conceptuales, multidimensionales y multinivel, así como de apropiados procesos de establecimiento de objetivos, metas e indicadores y de monitorización del desempeño. El documento muestra la necesidad de combinar los procesos de naturaleza técnica y política en el establecimiento de objetivos, metas e indicadores; y lo importante de determinar con claridad y la mayor ambición posible el tipo de desempeño que se persigue valorar. Para ilustrar y extraer enseñanzas, el documento se centra en qué opciones se han tomado respecto a todo ello en la Agenda 2030 y en cómo se ha llevado a cabo la valoración de los ODS por cuatro destacadas iniciativas internacionales de monitorización.

## Laburpena

Fenomeno sozial konplexuek noraezekoa duten helburuen araberako gobernantzak, multidimentsional eta maila anitzekoa den esparru kontzeptual bat behar du. Halaber, helburuak, jomugak eta adierazleak ezartzeko eta lortutakoa monitorizatzeko prozesu egokiak behar ditu gobernantza horrek. Dokumentuak erakusten du beharrezkoa dela prozesu teknikoak eta politikoak konbinatzea helburuak, jomugak eta adierazleak ezartzerakoan, eta garrantzitsua dela baloratu nahi den lorpen mota argi eta ahalik eta anbizio handienarekin zehaztea. Hori dena aditzera emateko eta ikaspenak ateratzeko, dokumentuak aztertzen du 2030 Agendan zer aukera hartu diren horren guztiaren inguruan, eta nola egin den GJHen balorazioa nazioarteko lau monitorizazio-ekimen nabarmenetan.

## Abstract

The governance through objectives demanded by complex social phenomena requires adequate conceptual frameworks (multidimensional and multilevel), as well as appropriate processes both for setting objectives, targets and indicators and for monitoring performance. The paper shows the need to combine technical and political processes in the setting of objectives, targets and indicators; and the importance of determining clearly and as ambitiously as possible the type of performance to be measured. To illustrate and draw lessons, the paper focuses on what choices have been made in this regard in the 2030 Agenda and how SDG +assessment has been carried out by four leading international monitoring initiatives

# 1. Introducción

Los **fenómenos sociales complejos**, que afectan a temas sensibles y cuya marcha depende de las actuaciones de múltiples actores, gubernamentales y no gubernamentales, además con intereses no siempre coincidentes, requieren modelos de gobernanza por objetivos. El mercado o la tradicional gobernanza basada en reglas no son capaces de dar satisfactoria respuesta a objetivos sociales tales como la consecución de un bienestar general o el desarrollo sostenible. Como ya da a entender su propia denominación y se expondrá y justificará más adelante, la efectividad de ese tipo de gobernanza requiere que los objetivos y metas que se pretenden alcanzar con la gobernanza están claramente definidos y cuantificados y que se establezcan para ellos apropiados mecanismos de medición y monitorización.

El número de fenómenos sociales complejos necesitados de modelos de gobernanza por objetivos es muy amplio y prácticamente inabarcable para un analista. Por eso, para avanzar en el conocimiento, tanto de los procesos de establecimiento de objetivos y metas en ellos como de los de su monitorización, conviene delimitar más estrictamente el ámbito de los fenómenos a estudiar y centrarse exclusivamente en uno de esos fenómenos sociales que más ha destacado por su particular complejidad, relevancia e interés generado tanto entre los analistas como entre los gobiernos y la sociedad en general: el desarrollo sostenible. Más en particular, para extraer lecciones de carácter general, sobre cómo abordar procesos de medición y monitorización del desempeño en fenómenos complejos, en este documento nos hemos centrado en el caso de **la Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS)**. Dicha agenda constituye uno de los ejemplos más paradigmáticos y avanzados de gobernanza global por objetivos y de establecimiento de objetivos y metas cuantificadas y se han desplegado múltiples iniciativas para su monitorización.

Al avanzar en la revisión de la literatura sobre el establecimiento de los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030 y sobre la monitorización de los ODS, pronto quedó en evidencia que, por su abundancia y riqueza, tampoco resultaba factible resumir en un único documento toda la reflexión sobre estos aspectos de la Agenda 2030. En particular, se creyó pertinente separar el debate sobre la generación y monitorización de la Agenda 2030 a nivel global o internacional del debate sobre cómo traducir y adaptar al plano nacional y subnacional dicha agenda y su monitorización. Aunque el seguimiento de esta segunda literatura requiere, lógicamente, el conocimiento previo de la primera, su especificidad, extensión y relevancia la hacían merecedora de un análisis y publicación diferenciados. En consecuencia, **en esta publicación** nos ocuparemos de las características que presenta el establecimiento de los objetivos, metas e indicadores, así como su monitorización, en una agenda compleja y global, tal como es la Agenda 2030. Y **en otra publicación** posterior nos ocuparemos de cómo se deben traducir y ajustar los objetivos, metas e indicadores, así como la monitorización, de una agenda compleja y global a los planos nacional y subnacional. Como en la próxima publicación se expondrá, aunque haya objetivos de naturaleza global y universal, las prioridades en objetivos y metas, los indicadores a ellos ligados y la monitorización de todo ello, es lógico que varíen en función del contexto y preferencias del territorio en que se aplican.

Como, en este *primer apartado* introductorio acaba de señalarse, en agendas tan multidimensionales, que afectan a todos los países y tipos de actores, y con temas sumamente sensibles, las gobernanzas basadas en reglas o en mercados no funcionan apropiadamente y es necesario recurrir un tipo de gobernanza por objetivos. Pues bien, en el *segundo apartado* de este documento nos centraremos en las características y requisitos de esa **gobernanza por objetivos**. Es decir, de esa gobernanza más “soft”, basada en procesos inclusivos de fijación de objetivos no vinculantes, en ordenamientos institucionales débiles y en un amplio margen de maniobra de los estados para su traducción y adaptación (Biermann et al., 2017). Es precisamente en este tipo de gobernanza donde más fundamental resulta un apropiado establecimiento de objetivos, metas e indicadores y una rendición de cuentas y procesos de monitorización basados en metas e indicadores cuantificados (Jönsson y Bexel, 2019). Pues bien, la Agenda 2030 es un ejemplo paradigmático de gobernanza global por objetivos y en su literatura ha ocupado un lugar destacado la discusión sobre fijación de objetivos, metas e indicadores, y sobre su posible monitorización. Por todo ello, el apartado segundo de este documento trata de las características y problemática que presenta una gobernanza global por objetivos y cómo se ha concretado tal tipo de gobernanza en la Agenda 2030.

Fenómenos complejos, como el bienestar o el desarrollo sostenible, requieren de **marcos conceptuales** para su comprensión, análisis y monitorización. Los marcos conceptuales delimitan los campos o componentes clave que forman parte de esa realidad, y destacan la relación existente entre ellos, de manera que proveen de un entendimiento del fenómeno en cuestión (Jabareen, 2009; Ravitch y Riggan, 2016). Pero además de multidimensionales, los marcos de conceptos complejos suelen ser multiniveles (Goertz, 2006). En el *apartado tercero* de este documento nos referiremos a cómo para el análisis de un mismo fenómeno, cada marco conceptual puede optar por estructurarse con un número particular de dimensiones y niveles, y cuáles son las dimensiones y niveles particulares por los que ha optado el marco de la Agenda 2030. En la determinación de los objetivos, metas e indicadores del marco de la Agenda 2030 han jugado factores de naturaleza tanto política como técnica; y, precisamente, por la falta de coordinación de ambos, los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030 presentan una serie de problemas o cuestiones no resueltas, que explican buena parte de las diferencias existentes entre las diferentes iniciativas internacionales de monitorización de la Agenda 2030.

A la hora de llevar a cabo la monitorización y valoración del desempeño en los objetivos o metas relativos a un fenómeno complejo es preciso **considerar tanto el qué como el cómo de la medición**. Pero el orden en que se aborden estas dos cuestiones no es indiferente. La primera cuestión que debe plantearse con claridad es qué desempeño se quiere medir o, dicho de otra manera, qué conjunto de preguntas de política se quiere responder con la medición.<sup>1</sup> Solo

---

<sup>1</sup> Para Bidarbakhtnia (2022) hay que empezar precisando qué tipo o concepto de progreso se quiere medir: una consecución (*achievement*), una tendencia o un progreso relativo. En el caso de la consecución, la pregunta de política que se trata de responder es ¿cuán lejos estoy del valor meta?; en el caso de la tendencia, ¿hacia dónde y cuán rápido estoy moviéndome?; y en el caso del progreso relativo, ¿cuánto he avanzado en la consecución del valor meta? Son esas preguntas de política las que tienen que definir qué necesidades de información tengo. De manera que la elección de una base de referencia, de un valor

después de haber determinado el propósito de la medición (esto es, qué tipo de desempeño se trata de medir y para qué nivel de evidencias) cabe plantearse el cómo de la medición (con qué fuentes, técnicas y métodos debe llevarse a cabo la medición) (Gennary y D’Orazio, 2020; Lafortune et al., 2020; Bidarbakhtnia, 2020 y 2022).

A pesar de que ese orden lógico no ha sido cuestionado por nadie, no abunda la literatura que ha tratado de delimitar y exponer las diferentes opciones que se abren con respecto a la primera cuestión. La mayoría de los análisis optan directamente por medir un tipo determinado de desempeño y para un nivel determinado de evidencias, pero sin especificar qué tipos de desempeños o nivel de evidencias dejan fuera de sus análisis, por qué o ello qué implica. Por el contrario, son numerosos y detallados los trabajos que tratan de compilar las fuentes, técnicas y métodos (de estandarización, de agregación, de imputación de datos ausentes...) que hay disponibles para llevar a cabo las mediciones. Precisamente, por estar relativamente cubierta esta segunda cuestión (y por haberla, en buena medida, revisado anteriormente en Navarro, 2023), en este documento nos centraremos fundamentalmente en la primera cuestión (en la de qué se persigue medir), para la que apenas hay propuestas generales de ordenación de sus componentes en la literatura.<sup>2</sup>

En el caso de los ODS –pero, igualmente, en el caso de cualquier otra realidad compleja que se pretenda medir– hay dos grandes **cuestiones relativas a qué desempeño** va a monitorizarse sobre las que es preciso posicionarse: la de a qué nivel de evidencias se va a realizar la medición y la de a qué tipo de valoración va referida la medida (Bidarbakhtnia, 2022).

- Sobre los posibles **niveles de evidencias** susceptibles de medición se ocupa el apartado 3.2 del documento, al que antes nos hemos referido, en el que se expone el marco conceptual de la Agenda 2030.
- Sobre las perspectivas o **tipos de valoración** a los que puede ir referida la medición es de lo que se ocupa el *apartado cuarto* de este documento.

Con relación al tipo de valoración, caben tres opciones: medir el nivel de desempeño alcanzado por el fenómeno en un momento determinado (métrica estática), medir la evolución habida o esperada del fenómeno (métrica dinámica) o, combinando ambas perspectivas, medir tanto el nivel como la evolución (métrica mixta).<sup>3</sup> Asimismo, el análisis de los tipos de valoración muestra que tanto la medición estática como la dinámica se pueden realizar con diferentes niveles de ambición. Por ejemplo, puede limitarse a ofrecer el valor que en el indicador tiene el

---

meta o de una serie temporal no es meramente estadística, sino que es guiada por el tipo de progreso que se quiere medir (o la pregunta de política que se quiere responder).

<sup>2</sup>De todas maneras, en el apartado 5 y en los Anexos 2 y 3 de este documento, en los que se exponen las cuatro iniciativas internacionales de monitorización más prominentes, en la exposición de las diferencias que presentan se hace referencia también a las existentes en las fuentes, técnicas y métodos por ellas empleados.

<sup>3</sup> Como señala Bidarbakhtnia (2020) “la métrica dinámica mide el progreso en el tiempo” de una unidad de análisis dada (p.e. un país), mientras que “la métrica estática solo mide el estatus actual o la distancia actual al valor meta, sin indicación de cuánto progreso ha tenido lugar o tendrá lugar en el tiempo” (p. 60).

territorio en un momento determinado, puede comparar ese valor con el que tienen otros territorios, o puede comparar ese valor con el valor meta establecido como deseable, cuantificando la distancia todavía existente para su consecución.

Tras haber expuesto los diferentes niveles de evidencias contenidos en el marco conceptual de los ODS, así como las posibles perspectivas de valoración (estática y dinámica), en el *apartado quinto* de este documento se expone cómo las **cuatro iniciativas internacionales de monitorización de los ODS** más prominentes, a saber: las publicadas por Naciones Unidas (UN, 2024a), Sustainable Development Solutions Network y Dublin University Press (Sachs et al., 2024), la OECD (2022) y Eurostat (2024a) han tomado decisiones no siempre coincidentes en torno a los niveles de evidencias en que concentran su medición (objetivos, metas o indicadores) o en el tipo de valoración y nivel de ambición que aplican en dicho nivel de evidencia.

Por último, en un *sexto apartado* se resume el contenido del trabajo y se extraen una serie de **conclusiones y enseñanzas** para el establecimiento de objetivos, metas e indicadores, así como su monitorización. Esas enseñanzas resultan válidas no solo para los ODS o al desarrollo sostenible, sino también, más en general, para el análisis y monitorización de fenómenos complejos, para cuya comprensión se emplean marcos conceptuales multidimensionales y multinivel, tal como puede ser considerado el marco de análisis de la competitividad para el bienestar de Orkestra.

Este documento sobresale por la extensa y profunda revisión de la literatura relativa a tres grandes campos de análisis, con frecuencia objeto de desarrollo independiente: el de la metodología de la investigación (especialmente en lo relativo a la operacionalización de los conceptos complejos y su medición a través de indicadores), el de la gobernanza por objetivos y el del desarrollo sostenible y la Agenda 2030. Además, aunque la revisión efectuada es de carácter técnico y rigurosa –por lo que requiere una pausada lectura– no precisa de conocimientos técnicos previos y resulta, en tal sentido, comprensible para todo tipo de lectores.

Son numerosos los aspectos particulares, ligados a esos tres grandes campos de conocimiento, en los que el documento aporta luz. En el tema de la gobernanza por objetivos, imprescindible para afrontar retos sociales complejos con multitud de actores, se han destacado los criterios o condiciones para su efectividad. En el campo de la operacionalización de fenómenos sociales complejos se ha profundizado en la estructura multinivel que los marcos conceptuales deben presentar y en el margen de maniobra que existe para su determinación. Al tratar del establecimiento de objetivos, metas e indicadores se ha subrayado la combinación que se necesita de conocimientos técnico-científicos y de inputs políticos y como la desconexión de los procesos de naturaleza política (mayoritarios en el establecimiento de objetivos y metas) y de procesos de naturaleza técnico-estadística (mayoritarios en el establecimiento de indicadores) es fuente de serios problemas. En la medición del desempeño se han puesto de manifiesto los diferentes niveles de ambición con que pueden perseguirse la valoración del estado en un momento dado y de la evolución de un fenómeno y cómo resulta deseable que la valoración se efectúe con relación a unos valores meta predeterminados (preferiblemente, políticamente; pero, de modo subsidiario, estadísticamente). Y, a lo largo de las exposiciones anteriores, se

exponen y se esclarecen, asimismo recurrentes debates de la literatura sobre si los marcos deben limitarse a factores o indicadores de resultados (*outcome*) o si también deben incluir los de recursos (*inputs*), si el número de metas o indicadores deben ser grande o pequeño, si conviene recurrir o no a indicadores compuestos, si las metas e indicadores deben ser generales o contextualizadas, si deben incluirse o no metas o factores sobre los que actualmente no hay fuentes o indicadores disponibles, sobre qué períodos temporales deben tomarse en consideración a la hora de llevar a cabo análisis evolutivos...

De lo señalado cabe deducir qué es lo que cada tipo de agentes puede encontrar más de interés en este documento. Para los representantes del mundo académico y en buena parte del mundo estadístico, además de la luz que el documento aporta en los debates concretos antes mencionados, resultará particularmente enriquecedora la visión multidisciplinar, las reflexiones que se efectúan desde el campo de metodología de la investigación y el análisis de la conexión entre el conocimiento y los procesos de naturaleza científico-técnica y los valores, creencias y procesos de naturaleza política, ya que, desgraciadamente, la interdisciplinariedad, la metodología de la ciencia y la conexión de la generación del conocimiento científico con su aplicación práctica no ocupan hoy día el papel que deberían.

Para los responsables de las políticas en los gobiernos el documento les permitirá entender mejor la gobernanza por objetivos y sus condiciones de éxito, a la que se ven inexorablemente cada vez más encaminados. Igualmente, el documento les ayudará, por un lado, a relativizar la supuesta objetividad, veracidad y completitud de buena parte de los análisis que se les presentan como científicos; pero, a la vez, a conocer qué criterios deben demandar de las propuestas de marcos conceptuales, objetivos, metas, indicadores y, en general, de los métodos de valoración de aquellos que se les presentan.

Por último, al público, en general, y a los actores implicados en el desarrollo de estos fenómenos sociales complejos, el documento les ayudará a entender y valorar las estrategias, marcos y gobernanzas que se proponen para el bien común, cómo deben entender la alineación de sus actuaciones con aquellas y cómo resulta necesario que participen en su construcción, tomando en cuenta debidamente el conocimiento científico-técnico, pero siendo conscientes de que la decisión última debe descansar en procesos políticos participativos y colaborativos.

## 2. La gobernanza global por objetivos

### 2.1. De una gobernanza global basada en reglas a otra basada en objetivos

Las experiencias pasadas de gobernanza global han descansado principalmente en aproximaciones **basadas en el mercado** y **basadas en regulaciones** de arriba abajo (Biermann et al., 2017; Dalby et al., 2019). En los casos en que el mercado no era capaz de dar respuesta a algún problema global, generalmente surgían acuerdos e instituciones internacionales que, entre otras cosas, establecían regulaciones y mecanismos de cumplimiento, que inducían a los actores a ajustar sus conductas (Young, 2017). Como ejemplos cercanos tenemos el exitoso Protocolo de Montreal adoptado en 1987 para proteger la capa de ozono de la estratosfera o el no tan exitoso Acuerdo de París, adoptado en 2015, para cubrir todos los aspectos de la lucha contra el cambio climático, ambos tratados internacionales jurídicamente vinculantes. Siguiendo esa estela, algunos autores señalan que retos tales como los que intenta afrontar la Agenda 2030 requieren objetivos o metas vinculantes (p.e. Easterly, 2015a y 2015b). O consideran que los objetivos y metas de desarrollo sostenible de la UE deberían fijarse por Regulaciones y Directivas (para que fueran vinculantes para los Estados miembros), en lugar de recogerse en Comunicaciones (pues en este caso son solo indicativas) (Charveriat et al., 2021; Barth et al., 2021). Pero los acuerdos vinculantes en que se basa una gobernanza basada en reglas son muy difíciles de conseguir en torno a agendas, como la Agenda 2030, de temática muy amplia y sensible, que afectan a todos los países y a muchos tipos de actores (Kanie, 2020).

Para agendas amplias y de temas sensibles resulta más apropiada una **gobernanza basada en el establecimiento de objetivos** globales para las políticas y las actuaciones de los actores, que una gobernanza basada en reglas. En una gobernanza basada en el establecimiento de objetivos, estos permiten orquestrar las actividades de gobiernos, organizaciones internacionales, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, todos los ciudadanos del mundo (Vijge et al., 2020), de manera que se movilicen sus actuaciones para hacer frente a los retos sistémicos existentes en materia de desarrollo sostenible.

Según Jönsson y Bexell (2021), los **objetivos pueden cumplir un papel orquestador**, a pesar de no ser vinculantes jurídicamente y carecer de mecanismos de ejecución (*enforcement*), si ligados a ellos hay:

- una *legitimación* (bien sea de input, por el procedimiento con que se han establecido, o bien de output, por los problemas que ayudan a resolver),
- una cierta *asignación de responsabilidades* (comunes, por un lado, ya que afectan a todos; pero diferenciadas, por otro, ya que las realidades, capacidades y preferencias de cada territorio y agente son diferentes),

- y una cierta *rendición de cuentas* (con sus procesos de monitorización basada en indicadores cuantificados y los mecanismos de revisión institucionalizados).<sup>4</sup>

O, como señalan Fukuda-Parr y McNeill (2019), los objetivos influyen en los comportamientos de los estados y de los otros actores no porque constituyen leyes o normas de obligado cumplimiento, sino que influyen por su **fuerza simbólica y reputacional**, a través del efecto de ligas o de “nombrar y avergonzar” (*naming and shaming*)).

No obstante, como señala Young (2017), **las gobernanzas basadas en objetivos y en reglas no son mutuamente excluyentes** o incompatibles, sino que ambas pueden ser complementarias en situaciones específicas y elementos de una gobernanza integrada de sistemas. Los objetivos, en ausencia de reglas, pueden degenerar en vagas aspiraciones; y las reglas, en ausencia de objetivos, pueden convertirse en pesados requerimientos burocráticos. Como señala Bernstein (2017), hay objetivos específicos de la Agenda 2030 que tienen detrás agencias intergubernamentales y tratados, con regulaciones vinculantes.

Otra cuestión distinta –y posterior– a la de si debe gobernarse por reglas o por objetivos, es si esas reglas u objetivos establecen unas **idénticas obligaciones o no**, para todos los países y actores. Generalmente, la gobernanza por reglas tiende a establecer una misma obligación para todos los destinatarios de la regla; y la gobernanza por objetivos tiende a ofrecer un amplio margen de maniobra a los países y actores en torno al objetivo. Así, hay una serie creciente de autores que consideran que la gobernanza por objetivos se caracteriza por la combinación o aparición simultánea de cuatro rasgos: “el proceso inclusivo de fijación de objetivos, el carácter no vinculante de los objetivos, la dependencia de ordenamientos institucionales débiles y el amplio margen de maniobra de que disfrutaban los Estados” (Biermann et al., 2017).<sup>5</sup> Esto es, la gobernanza por objetivos iría de la mano de una cierta diferenciación en los objetivos, metas e indicadores aplicables a cada territorio.

Pero la **relación entre tipo de gobernanza y grado de obligatoriedad** no es universal. La ligazón entre gobernanza por reglas e idénticas obligaciones para todos, por un lado, y entre gobernanza por objetivos y diferenciación en las obligaciones de los diferentes países y actores, por otro lado, no se da siempre. Así, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son uno de los más conocidos y recientes ejemplos de gobernanza por objetivos, que, como subraya Fukuda-Parr (2023), fijan el mismo objetivo para todos los países destinatarios del acuerdo. Frente a ellos, los ODS son también otro conocido ejemplo de gobernanza por objetivos, pero que, como se expondrá con detalle en otra publicación posterior a la que antes se ha hecho referencia, la Agenda 2030 deja amplia libertad a los países para adoptar los objetivos y metas a sus circunstancias y preferencias particulares.

---

<sup>4</sup> Long et al. (2023) explican el poder orquestador de la gobernanza por objetivos a partir de cuatro mecanismos: la rendición de cuentas reputacional, el aprendizaje mutuo, el partenariado y colaboración, y la difusión de normas.

<sup>5</sup> Para más detalles véanse, además de la colección de contribuciones editada por Bierman y Kanie (2017), Kanie et al. (2019), Kanie, (2020), Vijge et al. (2020) y Long et al. (2023).

Hay un notable **debate sobre la efectividad** de una gobernanza basada en objetivos que no son vinculantes y con tan gran margen de maniobra para los países (y además, con ordenamientos institucionales débiles). Hay autores que se posicionan en su favor y otros que se posicionan en su contra (véanse Kanie et al., 2017; Young, 2017). Los que se posicionan en su favor señalan que lo que son evidentes son los límites insalvables que presentan los otros tipos de gobernanza para afrontar retos como los de la Agenda 2030 y que, precisamente, lo que se ve como punto cuestionable de la gobernanza por objetivos, es lo que puede explicar que este tipo de gobernanza pueda tener éxito.

En tal sentido, algunos autores (p.e., Young, 2017; Bierman et al., 2017; Kanie et al., 2019; Vijge et al., 2020), considerando que el recurso a una gobernanza basada en objetivos es insoslayable, lo que subrayan es la necesidad de identificar **qué factores o procedimientos afectan** positivamente a la efectividad de este tipo de gobernanza y tratar de ponerlos en marcha. Obviamente, todos los factores que conducen a una mayor legitimación, clara asignación de responsabilidades y efectivos mecanismos de rendición de cuentas favorecerán que los objetivos puedan cumplir su papel de orquestación.<sup>6</sup> Más en particular, entre los procedimientos y factores mencionados por estos autores que guardan especial relación con nuestro trabajo cabe citar el fortalecimiento y concreción de los objetivos mediante indicadores y compromisos y su apropiada monitorización y evaluación. Pero, como señala, Bernstein (2017), los factores o procedimientos a que hace referencia la literatura son más condiciones hipotéticas, justificadas mediante razonamientos, que ingredientes de éxito verificados empíricamente. La investigación empírica se encuentra todavía muy retrasada a este respecto.

## 2.2. La gobernanza global por objetivos y la Agenda 2030

El párrafo 55 de la **resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/70/1** establece lo siguiente: “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales”. Y en el párrafo 75 de la misma resolución se añade: “un conjunto de indicadores globales (...) será complementado por indicadores en los niveles regional y nacional, que será desarrollado por los Estados Miembros”.

Todo ello fue concretado aún más en el párrafo 23 del **informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores ODS** (IAEG-SDGs) para la Comisión Estadística de Naciones Unidas, en el que se señala lo siguiente: “Se espera que los indicadores globales constituyan el núcleo de todos los demás conjuntos de indicadores (...) Sin embargo, indicadores adicionales y en algunos casos diferentes puede que sean usados en la

---

<sup>6</sup> Véase, asimismo, lo señalado anteriormente sobre qué posibilita que los objetivos cumplan ese papel orquestrador.

monitorización de los niveles regional, nacional y subnacional. Esos indicadores serán desarrollados por los Estados Miembros”.<sup>7</sup>

Esto es, los indicadores y metas establecidos por la Agenda 2030 son de naturaleza global o colectiva, y no obligan formalmente a los países individuales. Ello resulta lógico, dado que las situaciones, capacidades y prioridades pueden diferir muy sustancialmente entre territorios (Vandemoortele 2009 y 2017). La Agenda 2030 cumple así dos de las cuatro **características de un modelo de gobernanza basado en objetivos**, a saber:

- Unos **objetivos no legalmente vinculantes**.
- Un amplio **margen de maniobra para los países** para adaptar tales objetivos a sus realidades y preferencias.

Es más, según los autores que caracterizan así ese nuevo modelo de gobernanza, las dos restantes características propias del modelo de gobernanza por objetivos también se dan en el caso de la Agenda 2030:

- Un **proceso más inclusivo** de establecimiento de metas (esto es, fruto de un amplio y extenso proceso negociación y consultas con gobiernos y un numeroso grupo de actores) y un alcance más omnicomprendivo (por temas), integrador (tomando en cuenta las interacciones entre los distintos objetivos y metas) y universal (aplicable a todos los países, y no solo a los países en vías de desarrollo).
- Un **débil ordenamiento** institucional en el plano intergubernamental (prácticamente limitado al Foro Político de Alto Nivel de la ONU sobre desarrollo sostenible –conocido como HLPF, por sus siglas en inglés–, a diferencia de las complejas instituciones existentes en áreas como la estabilidad climática o la conservación de la biodiversidad), que deben ser complementados por amplios procesos de participación de actores no gubernamentales.

Como consecuencia de todo ello, los **indicadores, metas y objetivos** que se establecen para monitorizar bien las regiones o grupos de países (p.e. la UE o los países de la OCDE), bien los países particulares (p.e. España) o bien los niveles territoriales subnacionales (p.e. comunidades autónomas, ciudades...), en parte, **pueden coincidir**, pero en buena parte, también, **pueden diferir** de los establecidos en la Agenda 2030 y en el marco global de indicadores ODS.

En efecto, los indicadores o metas ODS fijados a nivel global pueden ser no **relevantes** para determinados países. Así sucede, por ejemplo, con los indicadores y metas que se fijan teniendo en cuenta la situación actual en los países en vías de desarrollo, pero que no resultan pertinentes o relevantes para los países desarrollados, porque el umbral mínimo fijado para el indicador (p.e. el que la gente supere unos ingresos de 1,25 dólares al día) ya ha sido

---

<sup>7</sup> Véase Navarro (2024), sobre el significado y aplicación del principio de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas”. Asimismo, el capítulo quinto de UNECE (2016) expone con claridad los distintos niveles de valoración de los ODS, con referencias a las diferencias entre ellos existentes y a las principales iniciativas en ellos planteadas.

conseguido hace tiempo en los países avanzados. Por el contrario, en un país pueden existir problemáticas particulares en el área del desarrollo sostenible o preferencias singulares, que no tiene por qué ser pertinentes o relevante a nivel global, pero que han conducido en él al desarrollo de estrategias y políticas que requieren, para su seguimiento, indicadores, metas y objetivos propios.

Por último, retomando el debate sobre la efectividad de la gobernanza basada en la fijación de objetivos al que se ha hecho referencia en el apartado anterior, cabe entrar a valorar **si ha sido efectivo** dicho modelo de gobernanza en el caso de la Agenda 2030. Como señalan (Pradhan et al., 2022; Biermann et al., 2022), dicha efectividad podría ser analizada desde dos ópticas distintas:

- Por un lado, mirando al progreso habido en la **consecución de las metas y objetivos** fijados en la Agenda 2030, puesto de manifiesto por las monitorizaciones (que es la óptica a la que va sirve este documento).
- Por otro lado, mirando a los **cambios habidos en los comportamientos de los actores** económicos, sociales y políticos con motivo de la Agenda 2030, y que ayudan a explicar el nivel de consecución en las metas y objetivos ODS que ponen de manifiesto las monitorizaciones antes mencionadas (óptica que requiere un análisis más detallado y que, aunque complementaría el anterior, no será abordado en este documento)..

Respecto a la primera cuestión, las cuatro iniciativas de monitorización internacional que se toman como principal punto de referencia para este estudio, o en el último informe cuatrienal elaborado por el Independent Group of Scientist appointed by the Secretary-General (2023), son bastante coincidentes y concluyentes respecto al insuficiente nivel de avance habido en dimensiones clave de la Agenda 2030 (especialmente, en áreas como el medioambiente y la desigualdad). En cuanto a la segunda cuestión, la exhaustiva revisión contenida en el libro editado por Biermann et al. (2022), pone igualmente de manifiesto que, aunque la Agenda 2030 ha dado lugar a cambios en el discurso y a ciertos ajustes normativos e institucionales, el balance global es muy pobre. Como concluyen, Biermann et al. (2022), en un artículo de síntesis publicado en *Nature Sustainability*:

*“En general, las pruebas del impacto transformador son limitadas. Hay pocas pruebas de que las instituciones se hayan reajustado sustancialmente, de que la financiación se haya (re)asignado al desarrollo sostenible, de que las políticas sean más estrictas o de que se estén estableciendo leyes y programas nuevos y más exigentes debido a los ODS. Las propuestas para reforzar el papel del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible -la entidad del sistema de las Naciones Unidas encargada de revisar periódicamente los ODS- no cuentan con el apoyo de todos los gobiernos. El sistema mundial de presentación de informes sobre los ODS sigue siendo un débil mecanismo de aprendizaje entre pares de los gobiernos; e incluso da lugar a respaldos incontestables e injustificados de las actuaciones nacionales”.*

## 3. Marcos conceptuales multidimensionales y multinivel

### 3.1. Marcos conceptuales multidimensionales y multinivel para fenómenos sociales complejos

Los **marcos conceptuales** no constituyen teorías sustantivas sobre un fenómeno, sino estructuras lógicas básicas creadas para representar una realidad compleja (Robeyns, 2005). En efecto, un marco conceptual no proporciona un esqueleto causal/analítico o una explicación teórica, sino, más bien, un enfoque interpretativo o comprensivo de la realidad social (Jabareen, 2009). Los marcos conceptuales delimitan los campos o componentes clave que forman parte de esa realidad, y destacan la relación existente entre ellos; pero, ante la imposibilidad de incluir todos los componentes y relaciones, solo incluyen los que consideran fundamentales, de manera que ayudan a focalizar en ellos la atención y las actuaciones de los analistas o de los actores (Ravitch y Riggan, 2016), de manera que así guían la posterior selección de los indicadores necesarios para su medición (United Nations, 2007; Bleys, 2012; Berger-Schmitt y Noll, 2000; Eurostat, 2014b).

En la construcción de unos marcos conceptuales pesa más la teoría (*theory driven*); mientras que en la de otros, pesan más las demandas políticas (*policy derived*) (Eurostat, 2014). Esto es, mientras algunos marcos proceden de una **aproximación conceptual** y son derivados –tras una revisión de la literatura existente sobre el tema– de una particular visión de lo que el fenómeno en cuestión significa, otros resultan de un **proceso de naturaleza política** (Hall et al., 2010; UNECE, 2009). Algunos autores como Dasgupta (2001) se posicionan en favor de una aproximación conceptual, entre otras cosas, porque posibilita una visión más integral del tema. Otros, en cambio, subrayan el carácter más inclusivo y democrático que pueden presentar los segundos, así como que ello puede favorecer que los actores (incluidos los gobiernos) que deben alinear sus actuaciones con las propuestas basadas en ese marco las sientan como más propias y colaboren más en su implementación.

En el caso del desarrollo sostenible, el marco de la Agenda 2030, con su división en 17 ODS (y a su vez, dentro de estos, de metas e indicadores) constituye un **ejemplo** claro de marco conceptual derivado de un proceso de naturaleza política. Y como ejemplo de aproximación más conceptual cabe hacer referencia al marco propuesto por UNECE (2014), preparado por una conferencia de estadísticos europeos (en cooperación con Eurostat y la OCDE), donde se diferencian 3 “dimensiones” del desarrollo sostenible de “aquí y ahora”, “más tarde” y “en otros lugares” (y dentro de esas tres dimensiones, a su vez, se incluyen subdimensiones, temas e indicadores).<sup>8</sup> Si bien este segundo marco resulta más completo y ordenado que el primero, es

---

<sup>8</sup> Más adelante, en el Anexo 1, se hace referencia a las propuestas de marcos conceptuales para el desarrollo sostenible de Raworth (2017) y Holden et al. (2024), que son de naturaleza más puramente académicas, que la de UNECE (2014).

este último el que, como fruto de un consenso, fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas y el que los países se comprometieron a implantar.

Como se muestra en Navarro (2023a), la relación entre el constructo que representa el fenómeno complejo y sus dimensiones es distinta cuando el constructo es de naturaleza reflectiva que cuando lo es de naturaleza formativa. Los constructos reflectivos son aquellos en los que el constructo es determinante de sus dimensiones o indicadores; o, dicho de otra manera, el constructo se refleja en ellas. En los constructos formativos, en cambio, el constructo es función de sus medidas. A diferencia de los constructos que se usan, por ejemplo, en Psicología, que suelen ser de carácter reflectivo (p.e., el constructo “inteligencia” se refleja en las diferentes dimensiones e indicadores que sirven para su medición y hay una correlación entre todos los indicadores que sirven para medir la inteligencia), en el ámbito del bienestar y del desarrollo sostenible los constructos son más de carácter formativo (el constructo “desarrollo sostenible” surge de la toma en consideración de diferentes dimensiones y los indicadores –socioeconómicos y medioambientales– a ellas correspondientes no tienen por qué guardar correlación entre sí).

Pero, como señala Goertz (2006 y 2020), los marcos conceptuales de fenómenos complejos son generalmente **tanto multidimensionales como multinivel**. Generalmente, el número de dimensiones que contienen guarda relación con el número de niveles. Así, por ejemplo, frente a la aproximación antes mencionada de UNECE (2014), que en su marco conceptual diferencia, dentro del primer nivel del marco, 3 dimensiones del desarrollo sostenible, que luego va desagregando en sucesivos niveles (subdimensiones, temas e indicadores), el primer nivel del marco conceptual de los ODS desagrega el desarrollo sostenible en 17 objetivos, dentro de los cuales, en sucesivos niveles, va determinando metas e indicadores.

En general, la literatura (p.e. Goertz, 2006 y 2020) tiende a distinguir **tres niveles fundamentales**:

- el correspondiente al constructo referido a la totalidad del fenómeno complejo (que Goertz denomina nivel básico, pero que nosotros preferimos denominar nivel supremo);
- el correspondiente a las dimensiones que conforman el fenómeno complejo (que Goertz denomina nivel secundario, pero que nosotros denominaremos nivel intermedio);
- y el de los datos-indicadores.

Lo que sucede es que, con frecuencia, las dimensiones que conforman el fenómeno complejo son también multidimensionales, especialmente cuando el fenómeno complejo se desagrega en un número menor de dimensiones.<sup>9</sup> Eso hace que, en lugar de un solo nivel intermedio, lo

---

<sup>9</sup> Esto es, los constructos multidimensionales pueden comprender varios niveles u órdenes. Se denomina constructo de orden superior a aquél que tiene como dimensiones propiedades que no son directamente observables y en las que cabe identificar asimismo subdimensiones. De manera que, frente a los constructos de primer orden (es decir, frente a constructos unidimensionales que consisten de uno o más indicadores observables), cabe encontrar constructos de segundo orden (que comprenden

normal es que haya varios niveles intermedios, entre el nivel supremo y el nivel de los datos-indicadores. Así, por ejemplo, UNECE (2014), para facilitar la comunicación y ordenación del fenómeno, prefiere desagregar el constructo correspondiente al desarrollo sostenible en solo 3 dimensiones, en lugar de hacerlo en 17; pero, en contrapartida, luego se ve obligado, debido a que esas dimensiones corresponden a realidades más multidimensionales, a recurrir a un número mayor de niveles de desagregación (subdimensiones y temas). Por el contrario, la Agenda 2030 opta por una primera desagregación en 17 objetivos o dimensiones, que, siendo demasiado generales, se desagregan posteriormente en metas o finalidades más específicas.

## 3.2. Los objetivos, metas e indicadores del marco de la Agenda 2030

Como se ha señalado en el anterior apartado, el marco conceptual de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible se organiza por niveles:

- En el **nivel supremo** se encontraría el constructo relativo al desarrollo sostenible en su totalidad. No obstante, el objetivo general (*overarching goal*) que correspondería a este nivel no fue objeto de plena operacionalización, no se creó una especie de indicador compuesto o índice del desarrollo sostenible (Costanza et al., 2016)
- El **nivel intermedio** estaría compuesto por dos subniveles: el de los 17 objetivos de desarrollo sostenible (u ODS), y el de las 169 metas que concretan y especifican cada uno de esos objetivos.
- Y en el **nivel de los datos-indicadores**, estarían comprendidos los 231 indicadores que se aprobaron para poder valorar del grado de avance o consecución de la agenda. Aproximadamente la mitad de los indicadores con datos incluidos en la base tienen una única serie de datos; pero otros están cubiertos por múltiples series.<sup>10</sup>

La literatura de la Agenda 2030 centró mayormente su atención en los que hemos llamado nivel intermedio y nivel de datos-indicadores. Es frecuente, así, encontrar referencias a la “estructura anidada de tres niveles” de la Agenda 2030 (Kanie, 2020). Nosotros, siguiendo a Bidarbakhtnia (2022), denominaremos “**niveles de evidencias**” a cada uno de esos tres niveles de objetivos, metas e indicadores que conforman la estructura anidada de tres niveles de la Agenda 2030.

La Agenda 2030, además de a los 17 ODS, hace referencia también a una serie de **agrupaciones de objetivos**, que en la literatura han recibido distintos nombres: pilares, capas, anillos, dimensiones... En particular, la Agenda 2030 hace referencia a las tres dimensiones del

---

2 o más dimensiones o constructos de primer orden), de tercer orden (que comprenden 2 o más constructos de segundo orden), etc. (Véase para más detalles Navarro, 2023).

<sup>10</sup> En algunos casos eso se debe a la multidimensionalidad del indicador (p.e. la protección social se valora con 15 distintos indicadores). En otros casos, el indicador se acompaña de series intermedias de datos que permiten reconstruir el indicador principal (p.e. partiendo del número total de representantes en el parlamento y de qué cantidad son mujeres, se obtiene el porcentaje de representantes parlamentarios que son mujeres). Adicionalmente, el mismo indicador puede estar disponible para diferentes grupos (por sexo, edad, etc).

desarrollo sostenible (económica, social y medioambiental) y a cinco pilares o 5P (personas, planeta, prosperidad, paz y partenariado). Pero en ningún documento oficial de la Agenda 2030 aparecen los 17 ODS asignados a las 3 dimensiones o a los 5P antes mencionados. Las distintas propuestas surgidas para ligar indicadores, metas u objetivos con dimensiones o pilares corresponden a iniciativas particulares sin valor oficial y sin pleno consenso sobre ellas.<sup>11</sup> Por dicha razón, no resulta posible incorporar, en el nivel intermedio, junto a los subniveles de objetivos y metas, otro subnivel relativo a agrupaciones de objetivos o metas; y, como veremos, de hecho, ninguna de las cuatro grandes monitorizaciones internacionales de la Agenda 2030 que expondremos más adelante incorpora ese subnivel.

Pero además de esta estructura anidada de niveles de la Agenda 2030, que descansa en una composición por temas de la Agenda 2030, el marco conceptual de la Agenda 2030 debería incorporar también, como componentes, otras cuestiones. Como señala Long (2018), el marco de los ODS comprende, además de la estructura anidada anterior, un conjunto de **principios e instituciones**.<sup>12</sup> Así, las instituciones (p.e. del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, para el desarrollo sostenible) y los principios (p.e. de universalidad, indivisibilidad, no dejar a nadie atrás...) también forman parte del marco de los ODS y su análisis no debería ser ignorado. La estructura de objetivos, metas e indicadores no se puede entender plenamente sin la consideración de tales componentes, que han afectado tanto su proceso de negociación, como sus posteriores implementación y evaluación, y que incluso se encuentran recogidos en particulares objetivos y metas. Pero las monitorizaciones de la Agenda 2030 basadas en una aproximación cuantitativa, que son a las que en principio va ligado este documento, no contemplan tales componentes, cuyo análisis suele ser de naturaleza fundamentalmente cualitativa. Por eso, salvo que tales componentes afecten directamente al modo en que se contemplan en la agenda los objetivos, metas e indicadores, en este documento no nos referiremos a ellos.

### 3.2.1. ¿Incidencia política o técnica en los niveles de evidencias?

De los tres principales niveles de evidencias que cabe distinguir en la Agenda 2030: objetivos, metas e indicadores, hay un generalizado consenso, tanto en la literatura científica como por parte de los estadísticos, de que el **establecimiento de los objetivos y metas** deben ser fruto, fundamentalmente, de un proceso político. Eurostat (2014), por ejemplo, en uno de sus manuales señala que “el establecimiento de metas no es la responsabilidad de la oficina estadística, sino de los que formulan las políticas y/o los políticos” (p. 18). No obstante, resulta obvio que para que en esos procesos de naturaleza fundamentalmente política las decisiones sobre objetivos y metas se adopten con la debida información y, en una etapa posterior, puedan ser traducidos más fácilmente a indicadores, conviene que en tales procesos se inyecte

---

<sup>11</sup> Véase una exposición de tales iniciativas en Navarro (2024).

<sup>12</sup> Además de los principios e instituciones, Long (2018) hace referencia también a los medios de implementación (Moi). Como se ha expuesto en el apartado 3.1.2, la Agenda 2030 considera los Moi como un tipo de meta, diferente de las metas referidas a resultados, y no como un componente adicional a la estructura anidada en tres niveles.

también el conocimiento técnico y estadístico existente en actores no políticos, tales como los institutos oficiales de estadística. Así, Kim (2023: 66) sostiene que “los estadísticos deberían involucrarse en el establecimiento de objetivos y metas desde el principio, para compartir sus perspectivas e informar a los decisores de todos los retos metodológicos”.<sup>13</sup>

En torno a la naturaleza, política o no, del proceso de **establecimiento de indicadores**, el grado de consenso en la literatura es notablemente inferior. De acuerdo con Rametsteiner et al. (2011), en el estudio de los procesos de desarrollo de los sistemas de indicadores conviene empezar distinguiendo:

- **de dónde ha procedido el impulso** para llevar a cabo el proceso de desarrollo de los indicadores: ¿ha sido un impulso científico o un impulso político?
- cuál ha sido la **naturaleza de las razones** o criterios por los que se han elegido o seleccionado los indicadores: ¿se han seleccionado con criterios técnicos o con criterios políticos?

En efecto, el proceso de desarrollo de los indicadores puede haber sido impulsado desde la ciencia (aproximación conceptual o analítica) o puede haber sido impulsado por los gobiernos u otros tipos de instituciones (aproximación política). Ejemplo del primero sería un proyecto de investigación para la construcción de un sistema de indicadores de sostenibilidad desarrollado desde una universidad o centro de investigación; ejemplo del segundo sería el desarrollo de un sistema de indicadores de sostenibilidad impulsado por la UE o Naciones Unidas, para sus estrategias o agendas de desarrollo sostenible. Pues bien, en ambos tipos de procesos, los indicadores desarrollados **combinan una dimensión técnica y una dimensión política**; la producción de conocimiento y la creación de una norma.

Parte de la literatura tradicional no lo veía así, sino que consideraba que el establecimiento de indicadores debía responder a criterios exclusivamente técnicos, imparciales y apolíticos (Kim, 2023).<sup>14</sup> La mayor parte de la literatura tradicional de indicadores se ocupaba, precisamente, de establecer cuáles son los pasos que deberían seguirse y los criterios que deberían aplicarse para la elección de unos indicadores que permitieran una “efectiva, fiable y válida medición”. Pero junto a esa literatura, fue desarrollándose otra que ponía el énfasis “en los procesos sociales y políticos de la producción de los indicadores” (Merry, 2016: 4). Según esa nueva literatura, la separación de la producción de conocimiento (de carácter técnico o científico) y de la creación de normas (cargada de valores y de carácter más político) no se da en el mundo

---

<sup>13</sup> Con ese objetivo, el Grupo de Trabajo Abierto, de naturaleza fundamentalmente política y encargado de formular la propuesta de objetivos y metas de la Agenda 2030, organizó una sesión informal, con los representantes de las oficinas estadísticas nacionales e internacionales, el 17 de diciembre de 2013 (<https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=13&nr=558&menu=1634>). Véase, en particular, la presentación realizada por Radermacher (2013), jefe de estadísticas de la UE, en dicha sesión ([https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/527801.OWGkeynote\(5\).pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/527801.OWGkeynote(5).pdf)).

<sup>14</sup> Reflejando esa visión, Gennari y D’Orazio (2020) escriben: “la fijación de metas es típicamente el rol de los formuladores de políticas, no de los estadísticos, cuyo papel es identificar las mejores métricas para monitorizar esas metas y luego analizar e interpretar los datos que ellos colectan y publican” (p. 1139).

real. Como señala (Merry, 2016: 21), “(los indicadores) son una **mezcla de ciencia y política, de conocimientos técnicos e influencia política**”.

Como Merry (2016) advierte, por **influencia “política”** no debe entenderse solamente “los tipos de presiones que los líderes políticos ejercen sobre las oficinas de estadísticas oficiales para producir los datos que ellos desean”; sino que, con un sentido más amplio, por influencia política debería entenderse también “los modos en que los indicadores son sutilmente e incluso inconscientemente moldeados por las asunciones, motivaciones y preocupaciones de aquellos que los desarrollan” (p. 20). Los indicadores esconden las teorías, las decisiones acerca de las medidas y las interpretaciones de los datos de los que los han desarrollado y que han quedado incorporados en los propios indicadores; pero, en su lugar, los indicadores transmiten una imagen de exactitud y objetividad (Merry, 2011). O, como señala Fukuda-Parr (2023: 718), “Ninguna elección de indicadores puede ser plenamente neutral. Los indicadores incorporan una comprensión conceptual de la realidad social que está siendo medida y una teoría sobre el problema que plantea. Los desacuerdos sobre la elección de los indicadores son desacuerdos acerca los conceptos subyacentes”.

El que los indicadores, en general, y los del desarrollo sostenible, en particular, no sean puramente objetivos y técnicos, sino que tengan también una dimensión política, no los invalida ni debe conducir a rechazarlos sin más. La **esencia de un indicador** es expresar en un sencillo número o rango, comprensible para los que formulan las políticas y el público, los elementos esenciales de un fenómeno complejo (Mair et al., 2018). Ciertamente, al así hacerlo, se corre el **riesgo** de simplificar demasiado esa realidad y de presentar, como descripciones objetivas y completas, lo que en realidad son descripciones cargadas de valores e incompletas. Es más, el fenómeno que se quiere medir a través de los indicadores puede ser redefinido y entendido a través de los propios indicadores, de manera que los indicadores tienen efectos tanto en nuestro conocimiento como en el modo en que intentamos gobernar esa realidad (Merry, 2011).

Pero, a pesar de los riesgos señalados, los **indicadores pueden resultar útiles** para la implementación de una estrategia, como la Agenda 2030. Como señalan Mair et al. (2018: 51-52): “Aunque los indicadores eliminan la información contextual y oscurecen los procesos a los que están sujetos, también fuerzan a una claridad y rigor que revela las prioridades y creencias políticas (...) Si un usuario se aproxima a los indicadores conociendo que ellos son una parcial interpretación del mundo, entonces los indicadores sirven un propósito útil: clarifican cuál es ese punto de vista parcial (...) permiten a los usuarios ver cómo los conceptos han sido operacionalizados (...) De esta manera, los indicadores facilitarán a los actores externos tanto la crítica de los objetivos como la rendición de cuentas de sus gobiernos”. La cuestión es que el análisis no debería detenerse en la obtención y lectura acrítica de los indicadores, sino que la obtención y lectura de los indicadores debería considerarse solo como un punto de partida, que debería acompañarse de un análisis más detallado y que tome en cuenta el contexto y las posibles causas del valor que presenta el indicador. La aproximación cuantificada y simplificada de los indicadores hace posible, además, el trabajar con modelos que incorporan relaciones no lineales e interrelaciones que serían prácticamente imposibles de estudiar y explorar desde aproximaciones más cualitativas en sistemas complejos (Mair et al., 2018).

### 3.2.2. La determinación política de los objetivos y metas de la Agenda 2030

Para elaborar una propuesta de objetivos y metas para la Agenda 2030, la Asamblea General de Naciones Unidas creó un Grupo de Trabajo Abierto (OWG), en el que, delegaciones de los Estados miembros y organizaciones de UN, oyendo también a nueve grandes grupos de interés (ONGs, representantes empresariales y sectoriales, trabajadores y sindicatos...) y a otros grupos (entidades educativas, entre ellos), elaboraron y presentaron en julio de 2014 una **propuesta negociada de 17 objetivos y 169 metas** para su adopción por la Asamblea General (Fukuda-Parr, 2018; Dalby et al., 2019; Kamau et al., 2018). Esto es, la determinación de los objetivos y las metas de la Agenda 2030 fue fruto de un proceso de naturaleza fundamentalmente política, tanto por el origen que tuvo el proceso como por el tipo de factores que explican el resultado alcanzado en término de objetivos y metas.

Naciones Unidas no ha ofrecido definiciones explícitas de **qué se entiende por objetivos y metas** ODS. Ante eso, son diferentes las iniciativas que han tratado de deslindar estos conceptos:

- En *A definitional note on goals and targets* presentada en la 10ª sesión del OWG de los ODS se apuntaban, no obstante, algunos de sus rasgos: el objetivo “expresa un ambicioso, específico y accionable compromiso”; y la meta, en cambio, “un objetivo medible y específico, cuya consecución contribuye a alcanzar uno o más objetivos”.<sup>15</sup>
- Según MacFeely (2019: 369), en la realidad, “las metas ODS no son ‘metas’ en el sentido normal de esta palabra – ellas no son, en su mayoría, objetivos claros para un tiempo delimitado, sino aspiraciones bastante generales y a menudo complejas, que dejan amplio espacio para su interpretación”.
- En un glosario de términos ODS,<sup>16</sup> se indica, asimismo, que “los objetivos fijan qué aspiraciones están tratando de conseguir los ODS”, mientras que “las metas son las áreas de cambio que se necesita alcanzar para conseguir los 17 objetivos”.
- Según Bates-Eamer et al. (2012) los objetivos determinan qué es importante hacer, y las metas señalan los niveles específicos de ambición.
- En el mismo sentido, el gobierno australiano, tratando de distinguir el significado de estos términos, señala: los objetivos son “declaraciones que fijan una dirección basada en un resultado” (*direction setting outcomes based statements*); mientras que “las metas son resultados específicos deseados que apoyan la consecución de los objetivos”.<sup>17</sup>

Resumiendo todas esas consideraciones cabría considerar que:

---

<sup>15</sup> <https://sdgs.un.org/statements/definitional-note-goals-and-targets-11808>

<sup>16</sup> <https://www.wearelumos.org/get-involved/campaign/all-children-count/sdg-glossary-terms/>

<sup>17</sup> <https://www.atap.gov.au/framework/goals-objectives-targets/2-defining-goals-objectives-targets#:~:text=Goals>

- los **objetivos** contenidos en la Agenda 2030 son declaraciones que señalan una dirección o aspiración amplia y ambiciosa que se persigue alcanzar en el ámbito de desarrollo sostenible;
- las **metas** de la Agenda 2030 son resultados más específicos que se desea alcanzar y que apoyan la consecución de los objetivos más amplios antes referidos.

Hay dos **tipos de metas ODS**: metas de resultados (*outcome targets*); y metas de medios de implementación (Mol), también denominadas metas de procesos (*process targets*) (UNDP, 2017).<sup>18</sup> El marco oficial asigna a unos y otros tipos de metas un tipo de código distinto: a las metas de resultados un código solo numérico, mientras que en el de los Mol incluye también letras (p.e. 1.1 los primeros; y 1.a los segundos) (Elder et al., 2016). La inclusión de metas de medios de implementación es, precisamente, una de las cuestiones esenciales que distinguen los ODS de los ODM: una de las mayores carencias de estos últimos era que, aparte de una meta referida a la ayuda al desarrollo, no contemplaban los medios necesarios para su implementación (Bhattacharya y Ali, 2014; Spaiser et al., 2017). La inclusión de los Mol en la Agenda 2030 se llevó a cabo en el último momento, por presión de los países en vías de desarrollo y subdesarrollados y China, en contra de los intereses de los más poderosos (Long, 2015). Su inclusión resultaba clave para la implementación de la Agenda y para la realización de un cambio realmente transformador (Bartram et al., 2018; Fukuda-Parr, 2023). No obstante, hay autores tan relevantes como Stiglitz et al. (2018) que critican los ODS precisamente por la mezcla que en ellos se da de indicadores de *inputs* y *outputs*; y, en línea con eso, muchas de las monitorizaciones de los ODS tienden a centrarse en la valoración de los resultados u *outcome* alcanzados, sin considerar las metas referidas a los Mol y los indicadores a ellas asignados.

Melamed y Berg (2014) por su parte, clasifican las **metas según el tipo de responsabilidad** a que se refieran:

- a responsabilidades sobre resultados de desarrollo que los gobiernos van a perseguir *domésticamente*, para mejorar la situación de sus ciudadanos (p.e. metas tendentes a la reducción de la pobreza),
- a responsabilidades para *asistir a otros* países o grupos de países a alcanzar sus objetivos de desarrollo (p.e. proporcionándoles ayuda financiera o tomando parte en iniciativas de cooperación internacional), o
- a responsabilidades para apoyar el *avance hacia bienes comunes globales* que benefician a todos los países y personas (p.e. las reducciones de emisiones de CO<sup>2</sup>).

Según Knoll et al. (2015), que adoptan esta clasificación, esta distinción de metas busca, más que proporcionar una precisa clasificación de metas, ofrecer un dispositivo analítico para entender los tipos de compromisos requeridos, ya que algunas metas particulares contenidas en la Agenda 2030 pueden implicar responsabilidades en varios de estos niveles. Como se verá

---

<sup>18</sup> También entre los objetivos ODS, según Holden et al. (2024: 5), hay algunos que son realmente fundamentales o primarios, mientras que otros (los ODS7, ODS9, ODS11 y ODS12) son en realidad medios para alcanzar los anteriores. Véase igualmente, sobre una clasificación de los ODS en un espectro de fines-medios, Costanza et al. (2023).

más adelante, esta clasificación es particularmente relevante para ver cómo los ODS se adaptan a los distintos planos territoriales.<sup>19</sup>

Hay un relativo consenso en que resulta deseable que las metas de resultados sean medibles y cuantificadas y con claros plazos de referencia para su consecución. Los **valores objetivo o cuantificados de las metas** (*target values*) pueden venir expresados explícita o implícitamente. Hay valores meta explícitos cuando se fija un valor objetivo numérico (absoluto o relativo) para ser alcanzado; y hay valores meta implícitos, cuando se establecen afirmaciones del tipo “erradicar”, “acceso universal”, “mantenimiento”, “finalizar”..., que pueden ser traducidas a valores meta numéricos de 0 a 100 (véase Bidarbakhtnia, 2017b). Por su parte, Mustajoki et al. (2022), además de diferenciar las metas ODS por su **dimensión temporal** o año al que van referidas,<sup>20</sup> subrayan la distinción entre metas de resultados cuya aspiración consiste en la consecución de un cierto nivel (*achievement*) de las que persiguen un progreso hacia algo.<sup>21</sup>

En la realidad, a pesar de que así sería deseable, muchas de las metas de resultados establecidas en la Agenda 2030 no aparecieron cuantificadas. Ante ello, como se expondrá más adelante al tratar de las principales monitorizaciones internacionales de los ODS, para facilitar la valoración del progreso realizado en la Agenda 2030, la mayoría de las monitorizaciones internacionales existentes han tratado de establecer metas medibles y cuantificadas eligiendo metas *proxy*, aunque ello no siempre se consigue (McArthur y Rasmussen, 2019).<sup>22</sup>

Ciertamente, está bastante extendida la idea de que, para una apropiada gestión de agendas tan complejas como la de los ODS, resulta conveniente especificar más los objetivos en metas y establecer para éstas valores objetivos cuantificados, ya que así se facilita la valoración del

---

<sup>19</sup> Niestroy (2016) también distingue tres sendas de políticas para alcanzar los ODS, equivalentes a las citadas más arriba en el texto: la doméstica (basada en políticas domésticas que tienen impactos domésticos), la doméstica-externa (basada en políticas domésticas, que generan impactos externos) y la externa (basada en políticas externas, que da lugar a impactos externos). Niestroy advierte que esas tres sendas de políticas han recibido diversas denominaciones, según los autores. En particular señala que la senda denominada por él como “doméstica” equivale a la denominada “aquí” por UNECE (2014); y que las “doméstica-externa” y “externa” equivaldrían, en cambio, a “en otro lugar”.

<sup>20</sup> Aunque la mayoría están referidas a 2030, hay algunas que aparecen referidas a 2020 o 2025 (con frecuencia, porque esos valores meta se han tomado de otros acuerdos o convenciones internacionales que operaban con otros plazos), e incluso algunas no incluyen referencia a un plazo límite para la meta.

<sup>21</sup> Es más, Mustajoki et al. (2022) dividen esas dos grandes categorías en seis subcategorías, de acuerdo con los atributos específicos (p.e. “sustancial”) que en ocasiones acompañan al nivel de consecución o progreso de la meta. En consecuencia, los autores citados distinguen entre metas de “consecución plena”, de “consecución suavizada”, de “progreso cuantificado”, de “progreso amplificado”, de “progreso” y otras.

<sup>22</sup> McArthur y Rasmussen (2019), dependiendo de si la meta está cuantificada o no y de si la meta es medible o no, consideran que la meta proxy corresponde a una referencia proxy (*proxy benchmark*), a un indicador proxy (*proxy indicator*) o a una combinación de ambos.

Más adelante se exponen las vías a que recurren las monitorizaciones internacionales de los ODS para fijar un objetivo cuantificado a la meta, cuando en el marco de los ODS la meta no lo tiene.

progreso realizado y la rendición de cuentas. Pero hay parte de la literatura que, teniendo en cuenta experiencias como la de la gestión en la antigua URSS de los planes mediante la fijación de metas, advierten de los peligros o inconvenientes que, en términos de juegos y comportamientos estratégicos de los agentes responsables de la consecución de los objetivos, una gobernanza basada en metas puede comportar. En particular, Hood (2006 y 2007) señala que la fijación de metas cuantificadas puede provocar tres grandes **tipos de comportamientos estratégicos**: los llamados efecto carraca (*ratchet effect*), efecto umbral (*threshold effect*) y distorsión del resultado (*output distortion*).

- El *efecto carraca* hace referencia a que la esperada tendencia de los que establecen metas, a fijar para el siguiente año metas que suponen un avance incremental sobre los resultados del año anterior, conduce a que los gestores de las unidades de producción restrinjan su desempeño a un nivel claramente inferior al de su frontera de producción posible.
- El *efecto umbral* hace referencia a que una meta de resultado que se aplica de modo uniforme a todas las unidades no incentiva la excelencia y puede de hecho conducir a la reducción de la cantidad o calidad del desempeño a solo el nivel de lo que la meta requiere.
- El *efecto distorsión de los resultados* hace referencia a los casos en que el responsable del objetivo e informante de los resultados interpreta creativamente los datos, los inventa o hace desaparecer. Como un funcionario inglés irónicamente describía esa distorsión: “se acierta en el blanco y se erra en el tiro” (*hitting the target and missing the point*).<sup>23</sup>

Pues bien, según Hood (2006) hay bastantes evidencias de que, ante la fijación de metas, los agentes afectados tienden a adoptar este tipo de comportamientos estratégicos, aunque para su prevención, también cabe adoptar “antídotos” o estrategias preventivas (*antigaming strategies*).

En general se considera que la Agenda 2030 aprobada en 2015 suponía un gran paso adelante y que era bastante **ambiciosa en sus objetivos y principios**, y que requería para su consecución una transformación muy profunda en las cuatro grandes dimensiones del desarrollo sostenible: la social, la económica, la medioambiental y la institucional. Sin embargo, el grado de ambición recogido en la redacción de los objetivos fue luego reducido cuando se pasó a la discusión de las metas que se perseguirían dentro de cada objetivo, de manera que la Agenda 2030 era menos ambiciosa en sus metas. Por ejemplo, aunque el objetivo ODS 10 perseguía “Reducir la desigualdad en y entre los países”, ninguna de las metas (ni tampoco de los indicadores) incluidas en ese objetivo recogió la reducción de la desigualdad entre los países; o la meta que se fijó para reducir la desigualdad dentro de un país se definió de manera que perseguía una prosperidad compartida (concentrándose en los pobres), pero no una que buscaba reducir la distancia o desigualdad entre los mejores y los peores o la desigualdad

---

<sup>23</sup> Véanse, un poco más adelante, las llamadas leyes de Campbell y de Goodhart, muy relacionadas con esta cuestión.

extrema (Fukuda-Parr, 2023). Esto es, **a partir de las metas se redefinieron algunos de los objetivos** inicialmente acordados y se redujo su nivel de ambición (Fukuda-Parr, 2018).

### 3.2.3. La determinación técnica de los indicadores globales de la Agenda 2030

La Asamblea General encomendó a la Comisión Estadística de Naciones Unidas (UNEC) la determinación de los indicadores globales de la Agenda 2030. Según (MacFeely, 2019: 369), eso cabía interpretarlo como “un gran triunfo para las estadísticas oficiales” y “un explícito reconocimiento de la necesidad de estadísticas oficiales apolíticas, independientes e imparciales para medir el progreso”. La UNEC creó un **Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS** (IAEG-SDG), compuesto por representantes de los institutos de estadísticas oficiales de los estados miembros y que incluía a los organismos regionales e internacionales en calidad de observadores. Esto es, mientras que en los ODM fueron las agencias de UN quienes lideraron el proceso, en los ODS el liderazgo pasó a manos de las representaciones de los Estados miembros (Kapto, 2019; Ordaz, 2019).

Además, para evitar que hubiera un número demasiado elevado de indicadores que requiriera de muchos recursos para la obtención de datos e hiciera más compleja la valoración, al IAEG-SDG se le fijó como **directriz o guía política** que no hubiera más de un indicador por meta y que los indicadores no alteraran el equilibrio político alcanzado en el OWG en torno a los objetivos y metas (Ordaz, 2019; Kim, 2023; MacFeely, 2019). Sin embargo, a la vista de las características que presentaban las metas ya aprobadas y contenidas en la Agenda 2030, resultaba materialmente imposible conciliar esos deseos de, por un lado, no alterar los equilibrios políticos y la ambición de la Agenda 2030 alcanzados en la OWG y, a la vez, por otro lado, proponer un indicador por meta.

Con respecto a la primera directriz, hay que empezar señalando que la literatura académica no muestra una posición común en torno al **número de indicadores** que sería deseable para medir un fenómeno complejo, como la Agenda 2030; y lo mismo sucede, como veremos más adelante, en las diferentes iniciativas internacionales de monitorización de los ODS.

- Por un lado, están los que aducen que se puede operar, eficaz y eficientemente, con un número reducido de indicadores que actúan como *proxies* de las dimensiones clave del desarrollo sostenible y ayudan a explicar las diferencias que en este se producen (véase, por ejemplo, Kubiszewski et al., 2022); y que operar con muchas metas e indicadores imposibilita el desarrollo de modelos operativos de análisis de escenarios que permitan identificar las trayectorias de transformación requeridas por la Agenda 2030 (van Vuuren et al., 2022).
- Frente a ellos, hay otros que consideran que objetivos y fenómenos tan complejos como los contenidos en la Agenda 2030 no se pueden diagnosticar y supervisar con un número reducido de indicadores, y que, además, con un número reducido de indicadores se acrecientan los riesgos de las llamadas leyes de Goodhart y Campbell. Esto es, que con un número reducido de indicadores se acrecienta la posibilidad de que lo que se mide con el indicador se convierta en meta, de manera que las políticas traten de cambiar el valor que presenta el indicador, sin necesariamente cambiar la realidad a

la que el indicador supuestamente hace referencia (ley de Goodhart); y de que se trate de manipular los números, que son claramente más fáciles de cambiar que las realidades (ley de Campbell). En opinión de MacFeely, (2020: 369): “sólo lo que es medido, se hace”.<sup>24</sup>

Una **solución estándar** que, según Hák et al. (2016: 569), ayudaría a superar ese dilema sería el disponer a la vez de “un conjunto de indicadores más grande y de un conjunto de indicadores básico (*headline*) más pequeño”; el primero para audiencias técnicas y facilitar el análisis y diseño de políticas, y el segundo para audiencias menos expertas y favorecer la comunicación.

Con respecto a la segunda directriz, la relativa a que la IAEG-SDG no alterase el equilibrio político sobre objetivos y metas alcanzado en la etapa anterior, hay que señalar que, si ya por su naturaleza los indicadores tienden a simplificar y reducir la realidad de la que tratan de ser reflejo y medida, el problema se agrava en la Agenda 2030, como antes se ha señalado, por las **características de las metas** incluidas en la Agenda 2030, en la fase anterior llevada a cabo dentro del OWG. Como señalan múltiples analistas, no solo hay muchas metas en la Agenda 2030, sino que, además, muchas de ellas abarcan muchos aspectos, no están cuantificadas o su cuantificación carece de base científica, y no están bien estructuradas o priorizadas (van Vuuren et al., 2022; Ordaz, 2019). Eso hacía ineludible que los estadísticos (o el IAEG-SDG) tuvieran que clarificar e interpretar las metas ODS y priorizar qué aspectos de las mismas tomarían en consideración, para la consiguiente asignación de indicadores. Esto es, el IAEG-SDG debía proceder irremediabilmente a una redefinición y simplificación de las metas ODS, por cómo estaban definidas estas.

Podía haber **razones puramente técnicas que afectaban a la redefinición**, simplificación y reducción de la ambición de los objetivos y metas en el proceso de selección de indicadores. Por ejemplo, como señala Ordaz (2019), algunas veces los estadísticos carecían del suficiente conocimiento del campo de la meta, como para diseñar o identificar apropiados indicadores y fuentes de datos. O, como indica Fukuda-Parr (2018), los estadísticos que participaban en el proceso respondían a un perfil generalista y de expertos en las estadísticas existentes (p.e. cuentas nacionales), más que a uno especializado y conocedor de las nuevas iniciativas en ámbitos novedosos (como el cambio climático, empoderamiento de género...) que incorporaba la Agenda.<sup>25</sup>

Pero, cuando se seleccionaron los indicadores para posibilitar su monitorización y evaluación, también jugaron **razones políticas en la redefinición**, simplificación y reducción de la

---

<sup>24</sup> Nerini et al. (2024: 555) escriben: “Algunas personas han sostenido que el mundo debería aprender y concentrarse en unos pocos objetivos y metas de sostenibilidad. Nosotros discrepamos. Porque todas estas crisis globales están interconectadas, solo funcionará una aproximación holística y global a su resolución”.

<sup>25</sup> Eso favoreció que tendieran a proponer indicadores más por su disponibilidad y respuesta al *status-quo* que por su idoneidad para reflejar los fenómenos hasta entonces ignorados, pero que, sin embargo, la literatura sobre el desarrollo sostenible había mostrado que eran componentes clave de esta. Como recuerda Kim (2023: 62), hay un riesgo de que “solo lo que es medido se hace”; y de que “(cuando se priorizan los datos existentes se apoya el *status quo*”.

ambición de los objetivos y metas ODS que se habían establecido como fruto de un acuerdo político dentro del OWG. Ya hemos apuntado cómo el **poder político transmitió al IAIG-SDG la guía** de que a cada meta debía corresponder un único indicador, lo que, implícitamente, implicaba el que, tal como estaban definidas las metas, el IAIG-SDG tuviera necesariamente que interpretar y redefinir las metas, reduciendo su potencial alcance. Era tan grande la distorsión que se habría generado de seguir tal regla, que al final, frente a las 169 metas, el IAIG-SDG propuso 232 indicadores (MacFeely, 2019).<sup>26</sup>

Pero más allá de la directriz política sobre el número de indicadores que debía contener el marco global de indicadores, según señala Fukuda-Parr (2018), en el IAIG-SDG los institutos oficiales de estadísticas defendían los **indicadores que interesaban a sus países**. Esto es, más allá de la influencia política vaga y general, que –como señala Merry (2016)– pesa sobre los estadísticos, Kim (2023) sostiene que: “los estadísticos recibieron instrucciones de sus gobiernos, y los intereses de los gobiernos poderosos tuvieron una influencia significativa sobre el proceso de selección de los indicadores” (p. 63).

En efecto, tras la resolución de UN de 2015 que aprobaba la Agenda 2030 (y, con ella, los objetivos y metas en ella recogidos), se había cerrado la posibilidad de cambiar aquellos, y los países más poderosos vieron, en la elaboración del marco global de indicadores en la IAIG-SDG, una oportunidad (una “puerta trasera”, la denominan Kamau et al., 2018: 298), para continuar sus esfuerzos para reducir la ambición de la Agenda (Kapto, 2019). Como consecuencia de todo ello, a semejanza de lo antes señalado sobre la reducción de la ambición de la transformación al pasar del nivel objetivo al nivel meta, la definición de los indicadores de las metas que habían sido más controvertidas fue acompañada, en más de una ocasión, por una reducción del nivel de la ambición de las metas. Esto es, **la definición de los indicadores comportó una reducción de la ambición de algunas metas**, así como la redefinición de algunas de estas en la práctica.

Como fruto de todos estos movimientos, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 2017 el **marco global de indicadores ODS** propuesto por el IAEG-SDG. A partir de él se creó la base de datos de Naciones Unidas para los ODS (conocida como **UN Global SDG Database**).

El marco de indicadores ODS contiene 231 indicadores únicos, que se clasifican en tres **categorías de indicadores**, dependiendo de su nivel de desarrollo, de manera que no todos ellos resultan operativos y utilizables en las monitorizaciones globales.<sup>27</sup> Por esa razón, según

---

<sup>26</sup> Según MacFeely (2019), “para medir las metas apropiadamente, probablemente hubieran sido precisos 500 indicadores”. Kim (2023) señala, igualmente, que la ratio de número de indicadores por meta de los MDG era de 2.9, que si se hubiera mantenido en los ODS daría lugar a un número de indicadores próximo a 500.

<sup>27</sup> El número total de indicadores contenidos en el marco no es de 231, sino de 248. Eso se debe a que 13 indicadores aparecen incluidos en más de una meta. En cuanto a la clasificación en tres categorías, los del nivel I se consideraba que eran conceptualmente claros y disponían de metodologías y estándares bien establecidos y que se producían regularmente; los del nivel II, aunque también conceptualmente claros y con metodologías y estándares establecidos, no se producían regularmente; y los del nivel III carecían de metodologías y estándares establecidos.

manifiesta UN (2024b: 1): “de las 169 metas, 135 pueden ser valoradas partiendo de datos disponibles globalmente o de análisis llevados a cabo por las agencias custodias, mientras que 34 carecen de suficientes datos o de análisis adicionales para su análisis”.<sup>28</sup> Además, junto a los tres niveles de evidencias (de objetivos, metas e indicadores) hasta ahora mencionadas, la *UN Global SDG Database* incorpora un nivel de análisis adicional, puesto que con bastante frecuencia ofrece diversas **series de datos** por cada indicador.<sup>29</sup>

Así pues, el Grupo de Trabajo Abierto, en un proceso de naturaleza política, estableció los objetivos y las metas. Eso lo hizo con un limitado conocimiento de si podían medirse efectivamente y de si ya existían para ellas datos o fuentes disponibles. Y el IAIG-SDG, compuesto de expertos de las oficinas estadísticas nacionales y observadores de organizaciones internacionales tales como la OCDE, tomando en cuenta en ocasiones las indicaciones interesadas de sus gobiernos, trató de identificar indicadores que permitieran medir el grado de consecución y avance en esas metas y objetivos. Según Gennari y D’Orazio (2020), la **desconexión** que en la Agenda 2030 tuvo lugar entre el diseño de las metas (fruto de un proceso político) y los indicadores (fruto de un proceso llevado a cabo por estadísticos, aunque no totalmente carentes de influencia política) explica buena parte de sus problemas.

### 3.2.4. Problemas de la Agenda 2030 en objetivos, metas e indicadores

Como se acaba de hacer referencia, el Grupo de Trabajo Abierto, en un **proceso de naturaleza política**, estableció los objetivos y las metas de la Agenda 2030. Eso lo hizo con un limitado conocimiento de si podían medirse efectivamente y de si ya existían para ellas datos o fuentes disponibles. Y posteriormente, el IAIG-SDG, grupo compuesto de expertos de las oficinas estadísticas nacionales y observadores de organizaciones internacionales tales como la OCDE, en un **proceso de naturaleza más estadística**, trató de identificar indicadores que permitieran medir el grado de consecución y avance en esas metas y objetivos. Esto es, los objetivos y metas fueron fruto de un proceso fundamentalmente político, mientras que los

---

El IAEG-SDG refina periódicamente los indicadores y clasificaciones: anualmente, con menos profundidad; y quinquenalmente (2020 y 2025), más exhaustivamente. Véase la última versión de la clasificación en tres categorías en <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/> y la del marco global de indicadores ODS en <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>

<sup>28</sup> La clasificación de indicadores en los tres niveles tiene sentido para la monitorización global. En los países avanzados o en determinados territorios la disponibilidad o generación de estadísticas puede ser mayor que la existente a nivel global (OECD, 2022).

<sup>29</sup> Aproximadamente la mitad de los indicadores con datos incluidos en la base tienen una única serie de datos; pero otros están cubiertos por múltiples series. En algunos casos eso se debe a la multidimensionalidad del indicador (p.e. la protección social se valora con 15 distintos indicadores); en otros casos, el indicador se acompaña de series intermedias de datos que permiten reconstruir el indicador principal (p.e. partiendo del número total de representantes en el parlamento y de qué cantidad son mujeres, se obtiene el porcentaje de representantes parlamentarios que son mujeres). Adicionalmente, el mismo indicador puede estar disponible para diferentes grupos (por sexo, edad, etc.).

indicadores lo fueron de un proceso en el que, aunque no de modo exclusivo, pesaron mucho razones técnicas o estadísticas. Pues bien, esa **desconexión** entre el diseño de las metas (fruto de un proceso político) y el de los indicadores (fruto de un proceso estadístico) explica buena parte de los problemas que la Agenda 2030 presenta (Gennari y D’Orazio, 2020).

Si bien la aproximación política a la definición de metas y objetivos de la Agenda 2030 perseguía ser omnicomprensiva e integrada, y, por lo tanto, aspiraba a abarcar todas las dimensiones clave del desarrollo sostenible, al no hacerse ello partiendo de un sólido marco conceptual (UNECE, 2016; OECD, 2017; Lafortune et al., 2020) y ser algunos temas claramente controvertidos u opuestos a los intereses o posiciones de algunos países u actores (Browne, 2017; Fukuda-Parr, 2018; Dalby et al., 2019; Gasper, 2019) la **Agenda 2030 no incluyó algunas áreas clave** o lo hizo con un grado de ambición claramente reducido. Así sucede, con las relaciones sociales, los límites planetarios, los derechos humanos o el bienestar subjetivo, entre otros.<sup>30</sup>

Como consecuencia también del proceso político, en bastantes de aquellos objetivos o temas que habían sido controvertidos, cuando se pasó a definir las metas, y luego los indicadores, en general se tendió a **redefinir y reducir el nivel de ambición de los objetivos**, tal como antes se ha avanzado. De manera que los indicadores redefinían y reducían la ambición de las metas; y las metas redefinían y reducían la ambición de los objetivos. Así, por ejemplo, el ODS 10 busca “Reducir la desigualdad en y entre los países”; pero luego no se fija ninguna meta o indicador referido a la desigualdad entre países, de manera que se obstaculiza la monitorización de tal aspecto de la desigualdad. (Véanse Fukuda-Parr, 2018; y Fukuda-Parr y McNeill, 2019).

Asimismo, debido al proceso político llevado a cabo, algunas metas se formularon de manera muy compleja, combinaban múltiples objetivos de políticas y se interrelacionaban o solapaban unas con otras. Por eso, después, en bastantes casos, los **indicadores oficiales seleccionados solo medían algunos de los componentes de las metas** ODS o era necesario un número elevado de indicadores por meta, sin que entre dichos indicadores hubiera siempre correlación y resultara difícil resumir su información para monitorizar la meta (Gennari y D’Orazio, 2020).

Debido a la novedad y gran cantidad de metas establecidas, con frecuencia había que **diseñar y definir nuevos indicadores y buscar adicionales fuentes de datos** con los que poder calcularlos. Aunque para bastantes de ellos se avanzó en su definición, búsqueda de fuentes y cálculo, generalmente en ellos no era posible disponer de series históricas que permitieran una apropiada valoración del progreso (Gennari y D’Orazio, 2020; OECD, 2022).

**Buena parte de las metas no tenían establecidos valores meta cuantitativos**, explícitos o implícitos, para alcanzar (Bidarbakhtnia, 2017a). Adicionalmente, bastantes de esos valores

---

<sup>30</sup> Según Browne (2017: 93): “Los 17 objetivos no dicen nada acerca de la migración forzada y las crisis humanitarias crónicas, el terrorismo, la intolerancia religiosa, la ciber seguridad, la fuga de capitales y la malversación financiera. Todas esas cuestiones afectan al desarrollo y no pueden dissociarse de él. El problema más fundamental con los ODS es, por consiguiente, que son incompletos como una agenda para el desarrollo, mientras que son innecesariamente complejos”.

meta cuantitativos estaban expresados en términos absolutos, y no en términos relativos (Vandermoortele, 2017), lo que con frecuencia los convertía en demasiado ambiciosos para los territorios que partían de una posición desaventajada o dificultaba las comparaciones entre unidades territoriales con diferente tamaño (Gennari y D’Orazio, 2020; OECD, 2020).

El marco de indicadores **no solo contenía indicadores de resultados** últimos (*outcome*), sino que, extendiéndose a través de toda la cadena de resultados de políticas, también incluía indicadores de input, de proceso y de output.<sup>31</sup> Ello es relevante porque, por un lado, como indica la OECD (2022), no conviene mezclar la monitorización de los instrumentos de las políticas y la de los resultados últimos; y, por otro lado, porque la vinculación de valores meta a indicadores tiene más sentido y es más frecuente cuando nos referimos a resultados últimos que a instrumentos de políticas.

---

<sup>31</sup> Véase la distribución entre indicadores de input, proceso, output y resultados últimos, tanto por cada ODS como para las 5P y el total de los ODS, en Cohen y Shinwell (2020: 20-22).

## 4. Doble perspectiva de valoración: nivel y evolución

Los conceptos complejos no suelen ser directamente observables, sino que se accede a su conocimiento y **medición a través de los indicadores**.<sup>32</sup> Por tanto, las valoraciones relativas a los niveles de evidencias de objetivos y metas se deben obtener a partir de la agregación de las valoraciones obtenidas del nivel de los datos-indicadores. Por eso, en este apartado relativo a las perspectivas de valoración, nos centraremos solo en las de los indicadores, pues a partir de ellas se podrían obtener las de las metas y objetivos.

A la hora de especificar qué se quiere valorar o medir de los indicadores, hay dos cuestiones sobre las que cabe preguntarse (Gennari y D’Orazio; 2020; Hametner y Kostetckaia, 2020): **el nivel y la evolución del indicador**. O, más precisamente, sobre el nivel que presenta el indicador en un año determinado; y sobre la evolución mostrada por el indicador en un período determinado

Al análisis del nivel del indicador en un año determinado se le puede denominar métrica o análisis estático. Al análisis de la evolución del indicador en el tiempo, en cambio, se le denomina métrica o análisis dinámico.<sup>33</sup> Siguiendo con **cuestiones de terminología**, en lugar de análisis o valoración del nivel, parte de la literatura habla de análisis o valoración del estado o *status*; e igualmente, parte de la literatura se refiere al análisis de la evolución como análisis del progreso o tendencia.<sup>34</sup> Pero no todos limitan el análisis del estatus a una valoración estática, centrada en un año determinado; ni tampoco todos consideran que el análisis del progreso implica necesariamente la consideración de varios años o una valoración dinámica:

- Hay quienes emplean el término **estatus** para referirse al resultado de la evolución en un período determinado. Un ejemplo lo tenemos en el “*current status index*” empleado por las organizaciones regionales de Naciones Unidas, que mide el progreso realizado desde un año determinado (véase UNECE 2016: 51; o UNESCAP 2024: 56); o en el “*status of SDG targets*”, empleado en el índice y el informe del desarrollo sostenible como valoración de las tendencias de los indicadores (véase Sachs et al., 2024: 75).

---

<sup>32</sup> Véase para más detalles Navarro (2023b), donde se expone con más detalle cómo se operacionalizan conceptos complejos como el del desarrollo sostenible.

<sup>33</sup> La terminología concreta empleada para referirse a esta doble perspectiva varía de unos autores a otros. Por ejemplo, Gennari y D’Orazio (2020) y Tóthová y Heglasová (2022) tienden a distinguir entre nivel de consecución en un momento dado y progreso en el tiempo; la OECD (2019), Lafortune et al. (2020) y Bidarbakhtnia (2020), entre mediciones estáticas y dinámicas; finalmente, Eurostat (2024a), UNESCAP (2020) e INE (2024), entre medición del estatus actual y medición de las tendencias o del progreso.

<sup>34</sup> Mustajoki et al. (2022) ponen en relación esa distinción entre las monitorizaciones de nivel y de progreso (que ellos denominan evaluaciones del del estado y de la tendencia) con los dos grandes tipos de ambiciones semánticas que ellos distinguen en los valores meta de los ODS: ambiciones relativas al nivel de consecución (*achievement*) y ambiciones relativas al grado de progreso.

- Igualmente, hay quienes dentro de la evaluación del **progreso** incluyen el grado de consecución o nivel del indicador, en un momento dado, implícitamente considerando que el resultado en un año determinado es el resultado de la evolución o progreso habido hasta entonces. Así, según Bidarbakhtnia (2022), por progreso se puede entender, además de la tendencia (en el tiempo) y del progreso relativo (o tendencia seguida con respecto a la deseable), también la consecución (o distancia al valor meta) en un momento dado.

Sea como sea, en este documento, reservaremos el término estatus para las mediciones de naturaleza estática; y el término progreso, para los resultados de las mediciones dinámicas.

Por último, la literatura advierte que no tiene necesariamente que darse una determinada **relación entre el “nivel o estado” y el “cambio o progreso”** que muestra un indicador de un fenómeno. Las valoraciones alcanzadas en la métrica estática y en la métrica dinámica no tienen por qué ser del mismo signo. Es perfectamente posible que, comparativamente a otros territorios, un territorio haya mejorado mucho su posición desde 2015 (año en que se aprueba la Agenda 2030 por Naciones Unidas), pero que, aun así, todavía se encuentre muy por debajo de la media de países; o puede que, por el contrario, países que marchaban muy por delante de otros países en materia de desarrollo sostenible en 2015, se hayan estancado y presenten un avance en la última década mucho más pobre que la media mundial. Ciertamente, es muy frecuente la existencia de rendimientos marginales decrecientes en los fenómenos sociales, de manera que resulta lógico esperar que cuando más alto es el valor que muestra el indicador de un fenómeno, más probable es que su tasa de variación sea menor (Hametner y Kostetckaia, 2020). Pero la existencia de rendimientos marginales decrecientes no es una ley universal. Es más, como los citados autores señalan, el avance que tiene lugar en el valor de un indicador determinado depende, no solo del mayor margen de mejora que en dicho ámbito pueda existir en un territorio, sino también del empeño puesto por los actores de dicho territorio para mejorar en ese ámbito.<sup>35</sup>

## 4.1. Análisis teórico del nivel o estado del indicador

El análisis del nivel puede llevarse a cabo con diferentes **niveles de ambición**. Así, la valoración del nivel en que se encuentra el fenómeno al que se quiere afectar con la estrategia y las políticas puede consistir en la consideración de:

---

<sup>35</sup> La falta de relación entre los resultados en indicadores de nivel y de progreso parece darse más cuando, en lugar de atender a los resultados conjuntos de todas las dimensiones (socioeconómicas y medioambientales), se atiende al resultado diferenciado por dimensiones. Por ejemplo, al analizar la relación entre el nivel y la tasa de variación en los objetivos medioambientales en la UE, Tóthova y Heglasová (2022: 6) llegan a la conclusión de que “la tasa de progreso no se corresponde con el nivel de consecución de los objetivos medioambientales”. Según estos autores, eso puede deberse a que algunos países optan por intercambiar la consecución de objetivos medioambientales por la consecución de objetivos en los ámbitos económico y social.

- solo el **valor observado del indicador** (y, por agregación, de los valores de cada meta, de cada objetivo o del índice general de los ODS);
- además del valor que presenta el indicador, el **valor meta o umbral** que se desea alcanzar para ese indicador (meta, objetivo o índice general).

Además, la toma en consideración del valor y del valor meta, puede ir referido a **un solo territorio** o a **varios territorios**.

- Cuando se dispone **solo del valor observado del indicador de un territorio** la valoración que puede realizar el analista es bastante limitada y subjetiva, pues faltan referencias en las que sustentar el juicio.
- Cuando además de los valores alcanzados por el indicador en un territorio se dispone de los valores de ese **indicador en otros territorios**, el juicio valorativo que se efectúa sobre el indicador en ese territorio resultará más fundamentado y menos subjetivo. Así, cuando el indicador tiene una dirección normativa “creciente” o “directa” (es decir, cuando resulta deseable que el indicador tenga el valor más alto posible, como por ejemplo sucede con la igualdad de género), si un territorio presenta un valor en el indicador superior al de otro territorio, en principio eso merece un juicio positivo. Lo contrario sucede cuando el indicador tiene una dirección normativa “decreciente” o “inverso” (p.e. cuando el indicador mide las emisiones de CO2 por habitante).<sup>36</sup>

Pero lo fundamentado del juicio que se desprende de la comparación entre los valores de un territorio con otros depende, obviamente, de **con quién se compara** uno. En principio, la literatura recomienda que un territorio se compare con los territorios que presentan condiciones estructurales semejantes a las suyas (Navarro et al., 2014) o que sean relativamente homogéneos con aquél (Bali Swain y Ranganathan, 2021).<sup>37</sup> De otra manera, los resultados de la comparación pueden ser engañosos y llevar a plantear metas inalcanzables para las políticas o incluso contraproducentes.

---

<sup>36</sup> Como señala (UN, 2024b: 7): “la dirección normativa de un indicador denota el resultado deseable para su valor”. Asimismo, como indica Eurostat (2014a), la direccionalidad del indicador puede ser establecida explícita o implícitamente. Hay un establecimiento explícito cuando se fijan unos valores meta (*target value*) para dicho indicador. Hay un establecimiento implícito cuando la dirección se deriva del marco de referencia en que se inserta el indicador. En la práctica, el marco de referencia puede ser un programa político o ser parte de un marco conceptual.

<sup>37</sup> Cohen y Shinwell (2020), en un documento de trabajo de la OCDE, destacan la conveniencia de compararse con otros, así como la relevancia de cómo se determina el grupo de territorios que se emplean para la comparación, ya que tiene efectos sobre la medición. A la hora de seleccionar grupos de referencia Cohen y Shinwell proponen tomar en consideración, principalmente, el nivel de ingreso, el área geográfica de pertenencia, el tamaño del territorio (población) y la disponibilidad de datos.

En la práctica, además del caso antes referido, en el que únicamente se ofrecen datos o analizan el nivel de los indicadores ODS en un único territorio),<sup>38</sup> hay iniciativas de muchos tipos:

- Hay quienes ofrecen comparan los resultados de un territorio con los de **todos los otros territorios** sin exclusión (véase, por ejemplo, el índice y el informe de desarrollo sostenible que publican anualmente Sachs et al., 2024).<sup>39</sup>
- Hay quienes considerando que dentro de las **regiones mundiales** ya se da una cierta homogeneización de resultados, limitan los territorios para los que proporcionan o agregan datos a una región mundial (véase, por ejemplo, la monitorización de los ODS de los países de la UE, que lleva a cabo Eurostat).<sup>40</sup>
- En otros casos, se considera que todos los **territorios de un mismo estado** presentan cierta homogeneidad, por lo que son comparables entre sí (véase, por ejemplo, la comparación de los indicadores ODS de Navarra con los del conjunto de España que proporciona el Instituto de Navarra de Estadística).<sup>41</sup>
- Por último, hay iniciativas que afinan más en la determinación de los territorios que sirven de referencia y comparación y seleccionan, de acuerdo con determinadas variables, los **territorios más próximos y similares** al territorio cuyo nivel de los ODS se desea valorar (véase, por ejemplo, la plataforma creada por la OCDE para medir las distancias a los ODS en las regiones y comparar tales resultados con los que esa región es similar en términos de población y renta per cápita).<sup>42</sup>

Pero incluso cuando un territorio se compara con otros territorios con los que comparte condiciones estructurales de partida semejante, el **resultado de la comparación con otros territorios puede ser engañoso**. En temas de emisiones de CO2 por habitante, por ejemplo, la CAPV se encuentra actualmente por debajo de Alemania, lo que, sin más, podría conducir a emitir un juicio valorativo positivo sobre la situación de la CAPV en ese aspecto. Pero es que tanto la CAPV como Alemania se encuentran muy lejos de los valores meta explícitos que para ese indicador se han establecido, de manera que el juicio valorativo que debería emitirse es negativo.

La comparación realmente más pertinente es la que descansa en la puesta en relación del indicador observado con el **valor meta** o meta cuantificada fijada para ese indicador. Esto es, lo que resulta más pertinente es conocer la distancia existente entre el nivel observado del indicador y el valor de la meta idealmente fijada.

---

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, la web de Eustat sobre los indicadores de la Agenda 2030, en: <https://es.eustat.eus/indicadores/ods.html>

<sup>39</sup> <https://www.unsdsn.org/resources/the-sustainable-development-report-2024/>

<sup>40</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-flagship-publications/w/sustainable-development-in-the-european-union-monitoring-report-on-progress-towards-the-sdgs-in-an-eu-context-2024-edition>

<sup>41</sup> <https://nastat.navarra.es/es/indicadores/indicadores-ods>

<sup>42</sup> <https://www.oecd-local-sdgs.org/>

Ciertamente, nuevamente esa distancia se puede calcular solamente para el territorio objeto de estudio o puede calcularse también para otros territorios; y, tras ese cálculo, se podría comparar la distancia existente en ese territorio con la distancia existente en los otros territorios. Esto es, cabría comparar las **distancias a los valores meta en los distintos territorios**. No obstante, ha de tenerse en cuenta que, incluso en territorios que comparten condiciones estructurales similares, las prioridades o valores meta cuantificados pueden diferir en uno y otro territorio; y que es en función de sus propias metas o prioridades, y no en función de las metas o prioridades elegidas por otro, con las que debería juzgarse un territorio.

En la práctica, la elección por una u otra aproximación depende en gran medida del grado de información o de los **datos de que se disponga** para el análisis: de si se dispone de información o no correspondiente a otros territorios (y, adicionalmente, de si se han podido identificar entre todos los territorios, aquellos que se emplearan como referencia comparativa) y de si se dispone de información sobre los valores meta fijados para los indicadores (o, si no dispone de valores meta, si se dispone de algún procedimiento para establecer valores meta estadísticos que puedan cubrir tal carencia).

## 4.2. Análisis teórico de la evolución o progreso del indicador

El análisis de la evolución o progreso requiere, en principio, disponer de **series temporales** del indicador.

Partiendo de que se dispone de series temporales, a semejanza de lo que sucede con el análisis del nivel o estado, el análisis de la evolución o cambio experimentado en el tiempo en el fenómeno objeto de consideración también puede realizarse con diferentes **niveles de ambición**. Así, la valoración de la evolución o progreso mostrado por un fenómeno objeto de análisis puede descansar en:

- Ver si el indicador del fenómeno objeto de análisis ha mostrado cambio desde el año que se considera como punto de partida o de referencia al momento actual y si el cambio se ha dado en la **dirección deseable** o no (y, por lo tanto, si cabe considerar el cambio como positivo o como negativo).
- Además de ver si varía o no en la dirección deseada, el análisis puede –dando un paso adelante– medir la **velocidad o ritmo** de dicho cambio.
- Y todavía se puede ir más lejos, pasando a **valorar la velocidad o ritmo de cambio**.

En este último caso, la valoración sobre el ritmo de cambio puede realizarse, también, de dos maneras distintas:

- De modo totalmente subjetivo, **sin descansar en referencias explícitas**.
- Basándose en **referencias explícitas o externas**.

A su vez, en el caso de referencias explícitas o externas, el analista puede:

- Comparar las tasas de variación habidas en ese territorio con las tasas de variación habidas **en otros territorios**. No obstante, aunque en principio de dicha comparación

podría deducirse un mejor o peor comportamiento del territorio, ese resultado podría ser un tanto engañoso, dado que los niveles de partida de los diferentes territorios podrían ser claramente distintos y, generalmente, resulta más probable que se den tasas fuertes de variación (de crecimiento o de reducción) cuando se parten de niveles con valores extremos (muy bajos o muy altos, respectivamente).

- Recurrir a tasas de variación determinadas fijadas previamente como **umbrales**. Por ejemplo, puede decidir, como hace Eurostat al monitorizar el progreso habido en un indicador, que tasas de variación anual acumulada (TVAA) superiores al 1% suponen un cambio muy fuerte, que TVAA entre 0,15% y 1% suponen un cambio moderado; y que TVAA situadas entre 0,15% y 0% indican una situación estable.
- Comparar la tasa de variación observada hasta el presente, con la tasa de variación que sería necesaria alcanzar si se desea, partiendo del nivel que presenta el indicador en el último año, alcanzar el nivel recogido en el **valor meta** prefijado para el indicador para el año de llegada establecido.

## 5. Iniciativas internacionales de monitorización de la Agenda 2030

Conviene empezar señalando que si bien la Agenda 2030 contiene un marco conceptual para la comprensión y monitorización del desarrollo sostenible hay otras relevantes iniciativas internacionales que ofrecen marcos conceptuales alternativos al de la Agenda 2030. Por citar algunas de ellas:

- En un plano global, cabe hacer referencia al marco de objetivos y retos que propugna Raworth (2017) en su conocida “Economía de la rosquilla”, al marco propuesto por Holden et al. (2024) basado en imperativos éticos, así como al marco temático contenido en las *Recommendations on measuring sustainable development* de la Conferencia de Estadísticos Europeos (UNECE, 2014).<sup>43</sup>
- En cuanto a las iniciativas propias de la UE, cabe referirse a la Estrategia 2020, que estuvo en vigor entre 2010 y 2020, así como al Pacto Verde Europeo todavía en vigor.<sup>44</sup>

Por otro lado, conviene subrayar que este estudio se ha centrado en presentar las diferentes perspectivas (análisis de nivel y análisis de variación) con que se pueden valorar o monitorizar los tres niveles de evidencias (objetivos, metas e indicadores) del marco conceptual de la Agenda 2030. Pero, como antes se ha señalado, el marco conceptual de la Agenda 2030 incluye también otra serie de componentes, de manera que una valoración integral de la Agenda 2030 debería ir más allá de ello. Así, junto al grado de consecución y avance en materia de indicadores, metas y objetivos ODS, Pradhjan et al. (2022) y Biermann et al. (2022) señalan que cabe atender también a los cambios habidos en los comportamientos de los actores económicos, sociales y políticos con motivo de la Agenda 2030 y que ayudarían a explicar los anteriores.<sup>45</sup> O, a semejanza de Long et al. (2023), se puede tratar de monitorizar el grado de consecución y avance en los principios que propugna la Agenda 2030. No obstante, tales

---

<sup>43</sup> La OECD (2019) y Shinwell y Cohen (2020) –en quienes nos hemos inspirado para organizar el análisis de las diferencias entre las distintas monitorizaciones de la Agenda 2030, según se atendiera a la alineación con los objetivos, con las metas o con los indicadores establecidos por dicha agenda– ponen el *Social Progress Index* (SPI) como ejemplo de aproximación al desarrollo sostenible no alineado con los objetivos de la Agenda 2030. Sin embargo, en nuestra opinión, la propuesta del SPI no abarca el desarrollo sostenible en su totalidad, puesto que, como de su propio nombre se puede intuir, apenas considera la dimensión económica (pilar de la prosperidad) y su tratamiento de la dimensión medioambiental (pilar del planeta) es también muy parcial.

El interesado puede encontrar en Barth et al. (2021) un inventario comparado bastante completo de los objetivos o temas tomados en consideración por iniciativas internacionales que tratan de monitorizar el desarrollo socioeconómico y medioambiental.

<sup>44</sup> Una presentación de las cuatro iniciativas citadas y su comparación con los ODS se encuentra en el Anexo 1 de esta publicación.

<sup>45</sup> En el apartado 2.2 de este documento se resumen las conclusiones de los estudios que se han acercado a la valoración de la Agenda 2030 desde esa otra aproximación.

monitorizaciones son, generalmente, de un carácter más cualitativo y escapan, un tanto, del objetivo de este documento.

Por último, como repetidamente hemos señalado, este documento está centrado en analizar tanto el establecimiento de objetivos, metas e indicadores como su monitorización en el plano internacional, de manera que el análisis y extracción de enseñanzas de cómo se aborda la Agenda 2030 en los planos nacional y subnacional se deja para una publicación posterior.

Para presentar el estado del arte en materia de medición del nivel y progreso en los ODS, nos centraremos y compararemos las **cuatro iniciativas internacionales** más prominentes en la medición de los ODS: las que publican Naciones Unidas (UN, 2024a), Sustainable Development Solutions Network y Dublin University Press (SDSN y DUP) (Sachs et al., 2024), la OECD (2022) y Eurostat (2024a), así como en los documentos de naturaleza más metodológica que han acompañado a cada una de ellas: UN (2024b), Lafortune et al. (2018), Cohen y Shinwell, (2020) y Eurostat (2024b y 2024c).<sup>46</sup>

Dos son las grandes cuestiones que trataremos de esclarecer en nuestra exposición.

- ¿De los diferentes niveles de evidencias que, según se ha visto en los apartados anteriores, cabe distinguir en la Agenda 2030, cuáles se han incorporado a la valoración que lleva a cada una de las cuatro iniciativas internacionales de monitorización antes citadas?
- ¿De las dos perspectivas con que cabe valorar el desempeño (esto es, atendiendo al nivel o atendiendo a la evolución) cuál de ellas ha sido recogida en la monitorización?. Y, de haber sido incorporada una de esas perspectivas, ¿con qué grado de ambición lo ha sido?

## 5.1. Niveles de evidencias en las iniciativas internacionales de monitorización

Ante lo problemático del marco global adoptado por Naciones Unidas y las múltiples cuestiones que la Agenda 2030 dejó sin resolver satisfactoriamente en tema de objetivos, metas e indicadores (véase apartado 4.4 de este documento), las diferentes iniciativas internacionales de monitorización con frecuencia adoptaron planteamientos distintos y se **alinearon con el marco en diferente grado** y manera.

Con relación a los tres niveles básicos de evidencias mencionados, a saber: objetivos, metas y indicadores, a los que sumaremos el nivel subordinado de las series de datos, las cuatro

---

<sup>46</sup> Una serie de documentos han comparado las diferentes aproximaciones a la medición de los ODS, además de los citados más arriba en el texto. Entre los publicados en revistas científicas o libros cabe destacar a Miola y Schiltz (2019), Shinwell y Cohen (2020), Gennari y D’Orazio (2020), Bidarbakhtnia (2020) y Tóthová y Heglasová (2022). Entre los publicados dentro de informes o publicaciones de naturaleza *gris* cabe destacar a UNECE (2022), UNESCAP (2020), OECD (2019), INE (2024), D’Orazio y Gennari (2019) y Bidarbakhtnia (2017a y 2022).

iniciativas de monitorización internacionales de los ODS que hasta ahora estamos empleando como ilustración se posicionan de la siguiente manera:

- **Naciones Unidas** proporciona datos y valoraciones por objetivos, metas, indicadores e incluso proporciona varias series de datos por indicador, cuando dispone de los datos.
- La **OCDE** proporciona datos y valoraciones por objetivos, metas e indicadores. Dado que su medición se centra en la medición de la distancia, solo utiliza una serie de datos por cada indicador.
- **Eurostat y Sachs et al.** proporcionan datos y valoraciones por objetivos e indicadores, pero no por metas. Eurostat, además, publica para algunos indicadores varias series de datos (o “subindicadores”).

Pero, además de por los niveles de evidencias citados, la valoración de los ODS también podría realizarse por grupos de objetivos o referida al desarrollo sostenible en su conjunto (Dang y Serajuddin, 2020).<sup>47</sup>

Como se ha señalado en el apartado 3.2, las **agrupaciones de los objetivos** por las tres dimensiones (económica, social y medioambiental), los cinco pilares (personas, planeta, prosperidad, paz y partenariado) o agrupamientos similares –que podrían constituir un subnivel, junto al de los objetivos y metas, del nivel intermedio de marco conceptual de la Agenda 2030– no están plenamente desarrolladas en la Agenda 2030 y las distintas propuestas surgidas para ligar indicadores, metas u objetivos con dimensiones o pilares corresponden a iniciativas particulares sin valor oficial y sin pleno consenso sobre ellas (véase Navarro, 2024). En la práctica, son pocas las monitorizaciones de la Agenda 2030 que miden el desempeño a nivel de dimensiones o pilares. De las cuatro iniciativas internacionales de monitorización de los ODS que hemos tomado como referencia, únicamente la de la OCDE se esfuerza en agrupar los objetivos en función de las 5P, para ver el diferente grado de consecución –en nivel y en evolución– de la Agenda 2030, pero sin llegar a elaborar un indicador compuesto por pilar.

Costanza et al. (2016 y 2023) han propugnado, igualmente, la creación de un indicador que permita medir el **objetivo general** (*overarching goal*) del desarrollo sostenible. Tal indicador correspondería a lo que hemos llamado nivel supremo del marco conceptual de la Agenda 2030. Un indicador compuesto general permitiría superar la visión fraccionada que se deriva de la lectura de la probablemente dispar valoración alcanzada en cada uno de los 17 ODS y facilitaría la comunicación de sus resultados. Sin embargo, son bastantes los analistas que cuestionan el empleo de indicadores compuestos para medir fenómenos tan complejos y multidimensionales como el desarrollo sostenible o para generar las dinámicas proactivas y

---

<sup>47</sup> Dang y Serajuddin (2020) proponen medir el progreso en los ODS en sucesivas etapas, en la que cada etapa ofrece un mayor grado de granularidad que la anterior. En particular, ellos propugnan medir en la primera etapa el progreso conjunto en los ODS con un índice tal como el de Sachs et al.; después, en una segunda etapa, medir el progreso en las cuatro áreas fundamentales (Economía, Salud y desarrollo humano, Gobernanza y Medioambiente); luego, en una tercera, el progreso en cada uno de los 17 ODS; y finalmente, atender a los 232 indicadores. (Nota: los citados autores no hacen referencia al nivel de metas, que podría ser considerada como una etapa propia, entre los objetivos y los indicadores].

colaborativas que el desarrollo sostenible requiere, pues su diseño comporta una elevada subjetividad (véase Navarro, 2023b).

En la práctica, la mayoría de las iniciativas internacionales de monitorización que hemos analizado tienden a evitar la publicación de un indicador compuesto general de desarrollo sostenible, aunque la mayoría de los que lo evitan, sí que recurren a la elaboración de indicadores compuestos en niveles inferiores (esto es, a nivel de meta o de objetivo). Para justificar su opción de recurrir a indicadores compuestos a nivel de meta u objetivo, pero no a nivel de toda la Agenda 2030, OECD (2022) escribe lo siguiente: “Contrariamente a tener un solo índice que agrega los 17 ODS (y potencialmente crea un efecto de caja negra), un índice por objetivo representa un buen compromiso entre la necesidad de realizar una valoración general de los ODS y la precisión y coherencia de la información provista. Aunque los índices ODS son útiles para la comunicación y visualización, ellos son solo un punto de entrada para un posterior análisis con el conjunto de indicadores” (p. 88). La principal excepción al no recurso a un único indicador compuesto para ofrecer una valoración conjunta de todos los ODS se encuentra en Sachs et al. (2024), quien acompaña su Informe sobre el desarrollo sostenible con un Índice de los Objetivos del Desarrollo Sostenible que valora la posición general de cada país en la consecución del conjunto de los ODS.

Hagamos constar, por último, que si hasta ahora, en este apartado, hemos tratado de los diferentes niveles de evidencias en que se basan las diferentes iniciativas de monitorización de los ODS, al así hacerlo no hemos presentado las diferencias que, para un mismo nivel de evidencias (p.e. en las metas), puede haber de una iniciativa de monitorización a otra. Ese es precisamente el objetivo que se persigue **en los siguientes subapartados**: el análisis de las posibles diferencias que, para un mismo nivel de evidencias, cabe encontrar de unas iniciativas a otras. Esto es, suponiendo que dos iniciativas de monitorización miden el progreso de los ODS a nivel de metas: ¿ambas coinciden en las metas elegidas, en los valores objetivo a ellas asignadas y en las valoraciones del progreso realizado en la meta? Como veremos, las diferencias entre las distintas iniciativas de monitorización se van acrecentando a medida que se avanza hacia niveles de evidencias más granulares o detallados. Es decir, las diferencias entre las mediciones de las distintas monitorizaciones se acrecientan cuando se pasa de comparar objetivos a comparar metas; y, más aún, cuando se pasa de comparar metas a comparar indicadores.

Las **diferencias que para un mismo nivel puede haber de una monitorización a otra** pueden deberse a dos grandes tipos de razones:

- Primero, a que, como lo prevé la misma Agenda 2030, los niveles de evidencias (objetivos, metas e indicadores) establecidos a nivel global por Naciones Unidas **deben contextualizarse y adaptarse** cuando se aplican en planos territoriales inferiores al global (o en sectores o en tipos de agentes específicos).
- Segundo, independientemente de la necesidad de esa necesidad de contextualización, las diferencias que encontramos, para cada nivel de evidencia, entre las diferentes iniciativas de monitorización pueden deberse a que las diferentes iniciativas han optado por **diferentes respuestas ante los problemas presentes en el marco** de objetivos, metas e indicadores adoptado por Naciones Unidas.

### 5.1.1. Alineación de las monitorizaciones con los objetivos de la Agenda 2030

Las cuatro iniciativas internacionales que estamos analizando se encuentran **totalmente alineadas, a nivel de objetivos**, con la propuesta de Naciones Unidas de monitorizar el desarrollo sostenible dividiendo este en 17 objetivos. Es decir, las cuatro iniciativas toman como objetivos de desarrollo los 17 ODS recogidos en la Agenda 2030, sin incorporar objetivos o categorías adicionales o distintas de las contenidas en la Agenda 2030.

Pero, aunque las cuatro iniciativas internacionales consideradas organizan su monitorización de la Agenda 2030 de acuerdo con los 17 ODS definidos por esta, el modo en que unas y otras llevan a cabo la **presentación y valoración de cada objetivo no es igual**. Las mayores diferencias se dan tanto en el distinto recurso que hacen las cuatro iniciativas internacionales de monitorización a los indicadores compuestos, como en el tipo de evidencias que toman en cuenta para calcular los valores de cada objetivo ODS.

En el tema de **indicadores compuestos**:

- Solo Sachs et al. (2024) proporcionan un índice compuesto general referido al conjunto de los ODS; el resto de las iniciativas renuncian a esa posibilidad.
- Sachs et al. (2024) y Eurostat (2024a) proporcionan indicadores compuestos para cada objetivo ODS particular, mientras que UN (2024a) y OECD (2022) se limitan a señalar los porcentajes de metas que se computan en cada categoría de progreso por ellos alcanzada.
- Todas las iniciativas recurren a agregar la información en índices compuestos en los niveles de evidencias inferiores al nivel de objetivo.

En el tema de **nivel de evidencias** que se toman en cuenta para calcular el valor de cada objetivo ODS:

- UN (2024a) y la OECD (2022) calculan los valores de los objetivos a partir de los valores de las metas a ellos correspondientes (que, a su vez, integran los de los indicadores).
- En cambio, Sachs et al. (2024) y Eurostat (2024a) calculan los valores de los objetivos directamente, a partir de los valores de los indicadores a ellos correspondientes, sin el paso intermedio a través de las metas.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> La OECD (2020) también lo hace así cuando calcula los ODS a nivel subnacional, debido al bajo número de indicadores ODS que para ese nivel se poseen y la consiguiente imposibilidad, a partir de ellos, de calcular todas las metas (o de hacerlo, con un número de indicadores suficiente).

Por otro lado, aunque Sachs et al. (2024) solo proporcionan resultados a nivel de objetivos, y no de metas, estas últimas no son totalmente ignoradas, pues, como advierten Mustajoki et al. (2022: 10), "(las metas) ayudan a la determinación de los umbrales de desempeño para el escalamiento de los indicadores subyacentes del índice".

El interesado en conocer con más detalle el modo de presentación y obtención de los ODS particulares de las cuatro iniciativas internacionales de monitorización acuda al Anexo 2.

Pero, aun compartiendo que la monitorización del desarrollo sostenible se organice en los 17 ODS propuestos en la Agenda 2030, las cuatro iniciativas difieren en la consideración de algunas cuestiones clave. Así, frente a iniciativas, como la de Eurostat que, hasta fechas recientes, no incorporaba en sus análisis indicadores de **impactos transfronterizos** que complementarían los que ya estaban recogidos en el marco global de indicadores de UN y que no trataba de estimar específicamente el efecto de las actuaciones de un país en el desarrollo sostenible del resto del mundo (y, ni mucho menos, perseguían crear un índice compuesto que midiera esos derrames internacionales), otras iniciativas, como las de Sachs y sus colaboradores, sí trataron de afrontar tales retos desde muy temprano (véase Sachs et al., 2017). Según Lafortune et al. (2020) esa es una de las razones por las que las valoraciones de los ODS que realizan Sachs et al. difieren de las que realizan la OCDE o Eurostat.

### 5.1.2. Alineación de las monitorizaciones con las metas de la Agenda 2030

Obviamente, la alineación a nivel de metas con la Agenda 2030 está muy condicionada por la decisión tomada de **alinearse o no alinearse a nivel de objetivos**. No es de esperar que las iniciativas de monitorización que rechazan la división de los retos del desarrollo sostenible en los 17 ODS de la Agenda 2030 compartan la división del desarrollo sostenible en las 169 metas que, ligadas a aquellos, recogía la Agenda 2030.

Pero incluso compartiendo la organización de la monitorización del desarrollo sostenible en 17 objetivos, algunas de las cuatro iniciativas internacionales tomadas como referencia han **optado por no alinearse con la organización por metas** que propone la Agenda 2030.

- En el caso de Sachs et al. (2024), porque aparentemente consideran que no es necesaria la monitorización por metas y basta con monitorizar a nivel de objetivos y de indicadores.
- En otros casos, como en el caso de Eurostat, fundamentalmente porque consideran que la contextualización y adaptación de la Agenda 2030 a la UE requeriría complementar las metas globales con metas propias recogidas en sus políticas.

Como se señalará más adelante, tanto Sachs et al. como Eurostat plantean que el número de indicadores que debe emplearse para monitorizar el desarrollo sostenible sea notablemente menor que el recogido en el marco de indicadores globales de la Agenda 2030. Siendo inferior el número de indicadores que plantean estas dos iniciativas al número de metas establecido por la Agenda 2030, implícitamente plantean que el **número de metas** de la Agenda 2030 es demasiado elevado y que, si se plantea solo un indicador por meta, en la práctica se podría funcionar directamente con indicadores para los cuales hay establecido un valor meta (*target value*) o valor fin (*end-value*) deseable.

Además, pudiendo diferir tanto el número como la propia composición de los indicadores seleccionados por cada meta, así como los modos de agregación de los valores de los

indicadores para obtener el valor de la meta o la fuente empleada para un mismo indicador, no resulta de extrañar que **no coincidan las valoraciones para una misma meta** y unidad territorial de análisis ofrecidas por las diferentes monitorizaciones.

En resumen, hay varios tipos de **razones por las que pueden diferir las valoraciones** que sobre las metas ofrecen distintas monitorizaciones:

- Primero, por **ofrecer o no valoraciones a nivel de metas**. Así, mientras que algunas iniciativas de monitorización (p.e. la de Sachs et al., 2024) no ofrecen valoraciones a nivel de metas, las otras sí las ofrecen.
- Segundo, porque en el caso de monitorizar también a nivel de metas, el **número de metas** particulares que cada iniciativa de monitorización toma de la Agenda 2030 de UN es distinta por diferentes razones (p.e. por disponibilidad de datos), y en todo caso siempre menor que las 169 aprobadas por UN.
- Tercero, porque en los casos en que la Agenda 2030 aprobada por UN no ofrece un objetivo cuantificado para una meta, las iniciativas adoptan decisiones diferentes: algunas iniciativas tratan de **estimar un valor meta o fin cuantificado** para esa meta, pero otras iniciativas renuncian a hacerlo; y el modo de estimar ese valor meta o fin cuantificado puede diferir, asimismo, entre las que tratan de realizar esa estimación.
- Cuarto, por diversas **elecciones técnicas** (número de indicadores incluidos en la meta, su modo de agregación, fuentes de datos...) la valoración que se hace de una meta puede diferir.
- Quinto, tratando de contextualizar la Agenda, algunas iniciativas internacionales de monitorización añaden **metas propias** para el ámbito territorial por ellas analizado o adoptan valores meta cuantificados para ella diferentes de los propuestos por la Agenda 2030 global.

### 5.1.3. Alineación de las monitorizaciones con los indicadores de la Agenda 2030

Además de las diferencias en indicadores que surgen del deseo de **contextualizar y adaptar** el marco global de la Agenda 2030 a la realidad de los países desarrollados (monitorización de la OECD, 2022) o de los países comunitarios (Eurostat, 2024a), o de las que surgen de la toma en **consideración de ciertas cuestiones** por determinadas iniciativas (p.e. los indicadores sobre impactos transfronterizos que incorporan Sachs et al., a los que antes se ha hecho referencia, y que no incorporan las otras iniciativas), hay un conjunto de **razones de tipo técnico** que pueden explicar que el número, la definición o los valores de los indicadores empleados por unas y otras iniciativas de monitorización difieran de los recogidos en el marco global de indicadores de Naciones Unidas o en la *UN Global SDG database*:

- En los casos en que la *UN Global SDG database* no proporciona datos sobre un indicador, una determinada iniciativa de monitorización puede disponer de dichos datos, por haber recurrido a **fuentes no contempladas** por la base de UN (Lafortune et al., 2020).<sup>49</sup>
- Aun habiendo datos sobre el indicador en la *UN Global SDG database* y aun alineándose la iniciativa de monitorización con el modo en que el indicador se define por el marco global de indicadores, una iniciativa de monitorización determinada puede **preferir utilizar su propia fuente**, por considerar que proporciona series de datos más largas, de mayor calidad y más homogéneas para los territorios considerados en su análisis. Así sucede, por ejemplo, con la OCDE y Eurostat, que prefieren calcular los indicadores con sus propias fuentes, en lugar de emplear los datos de la *UN Global SDG database*.<sup>50</sup>
- Algunas iniciativas efectúan **ligeras transformaciones de algunos indicadores**. Así, por ejemplo, la OECD (2022) declara que convierte ciertas variables monetarias a paridades de poder compra constantes, que atribuye valores numéricos específicos a datos expresados como rangos, que en lugar de emplear productividades por persona empleada recurre a productividades por hora trabajada, que usa “proxies” para medir ciertas metas que son multidimensionales y para las que de otra manera no hay datos disponibles...
- No todos los países tienen igual capacidad de desarrollar o proporcionar datos estadísticos. Esa capacidad es mucho menor en los países menos desarrollados, que disponen de menos recursos. Por eso, cuanto mayor es el **número de países** a los que la iniciativa de monitorización se refiere y cuanto mayor sea la **proporción de países menos desarrollados** incluidos en la monitorización, menor será el número de indicadores para los que se alcanza el nivel mínimo de cobertura de países con datos. Iniciativas de monitorización como las de Eurostat y la OCDE, por ir referidas a un menor número de países y ser esos países más desarrollados, disponen de datos para un mayor número de indicadores.
- Al descansar la monitorización de los ODS de algunas iniciativas en el cálculo de las distancias del valor del indicador al valor objetivo fijado como meta para dicho indicador, en los casos en que, como pasa en los indicadores de contexto, para el indicador no se pudiera disponer de un valor meta cuantificado, algunas iniciativas renunciaban al uso de ese indicador (OECD, 2022). En la misma línea, Lafortune et al. (2020) señalan que es

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, en el caso de algunos indicadores en que la *UN Global SDG database* no ofrece valores, Sachs et al. (2024) recurren a fuentes estadísticas no oficiales o a metodologías GIS para disponer de dichos valores.

<sup>50</sup> De manera semejante, entre los acuerdos alcanzados dentro del grupo de trabajo OCECA, creado para proponer un cuadro común de indicadores ODS para todas las comunidades autónomas españolas, se encuentra el de que se armoniza la metodología para la definición del indicador, pero no se armonizan las fuentes de datos. Según tal acuerdo cada oficina estadística es competente para emplear la fuente que crea más conveniente para el cálculo de los indicadores ODS. Así, por ejemplo, aunque el INE calcula el PIB de todas las comunidades autónomas españolas (y algunas oficinas estadísticas españolas lo utilizarán para calcular determinados indicadores), Eustat opta por emplear para la CAPV el PIB por ella misma estimado y que difiere del estimado por el INE, ya que lo considera más ajustado a la realidad de su comunidad autónoma.

necesario **centrarse en indicadores de resultados** (*outcome*) y que deberían excluirse indicadores de input o procesos (p.e. los indicadores que señalan si se han adoptado o no, determinadas políticas), que figuran en la lista oficial de indicadores ODS.

- Mientras que tanto UN (2024a) como OECD (2022) tratan de recoger en sus monitorizaciones el mayor número posible de indicadores contenidos en el marco global de indicadores de UN, otras aproximaciones, como las de Sachs et al. (2024) o Eurostat (2024a), consideran que por **razones de comunicación** no conviene que el número de total de indicadores sea muy elevado.<sup>51</sup> Por eso, Sachs et al. y Eurostat emplean un número de indicadores claramente inferior al contemplado en el marco global de indicadores, a pesar de que el primero incluye indicadores de derrames transfronterizos y la segunda indicadores propios ligados a las políticas comunitarias que no estaban contemplados en el marco global de indicadores.
- Las iniciativas de monitorización presentan **diferencias metodológicas** en cuanto a tratamientos de valores atípicos, a la normalización de los indicadores, a los cálculos de las tasas de variación, a los modos de agregación... que afectan al valor del indicador y a la posición que cada territorio presenta en él (Lafortune et al., 2020; Cohen y Shinwell, 2020; Gennari y D’Orazio, 2020; Tóthová y Heglasová, 2022; Dang y Serajuddin, 2020).<sup>52</sup>

## 5.2. Aproximaciones empíricas a la medición del nivel y del progreso en los ODS

Inicialmente algunas de las citadas iniciativas se limitaban a desarrollar solo una de las dos perspectivas de análisis. La OCDE, por ejemplo, evaluaba los ODS con un análisis estático; y

---

<sup>51</sup> Por razones tanto de comunicación como para asegurar una medición equilibrada de las dimensiones social, económica, medioambiental e institucional, Eurostat decidió que en el conjunto de indicadores ODS que ella aplicaría para monitorizar la Agenda 2030 en la UE como mucho podría haber seis indicadores por cada ODS. De manera que, si en un momento se decidiera que convenía incluir un nuevo indicador ODS, debería quitarse alguno de los indicadores ODS hasta entonces incluido en el mismo ODS (Eurostat, 2024a).

También el número de indicadores considerados en las estrategias de desarrollo sostenible suele variar muy sustancialmente de unos países y regiones a otros (véanse, por ejemplo, Steurer y Hametner, 2013, para los países de la UE; y Lella et al., 2023 y 2024, para las regiones de la UE), sin que eso quepa atribuirlo solamente a la disponibilidad de datos en unos y otros.

<sup>52</sup> Aunque la mayoría de las iniciativas tienden a estandarizar los valores que presentan los indicadores recurriendo a la técnica de *minimax* (véanse UN, 2024a; Sachs et al., 2024; Eurostat, 2024a), la OECD (2022) recurre a un modificado *z-score* (aunque para el nivel subnacional prefiere el *minimax*; véase OECD, 2020). Asimismo, si bien la mayoría de las iniciativas calcula la variación con la tasa de crecimiento anual compuesta, Sachs et al. (2024) prefieren calcularlas con las tasas de crecimiento anuales medias. Aunque a la hora de agregar indicadores por objetivo la mayoría opta por agregar aritméticamente los indicadores disponibles atribuyéndoles igual peso, cuando elaboran los paneles de control de los ODS Sachs et al. (2024) recurren al promedio de los dos indicadores con peor desempeño, para así reflejar la no sustituibilidad perfecta entre los distintos indicadores.

Eurostat, con un análisis dinámico. Posteriormente, la OCDE y Eurostat pasaron a combinar ambos tipos de enfoques (estático y dinámico) en sus evaluaciones. No obstante, conservaron algunas diferencias en el modo de realizar esos análisis sobre el nivel y la evolución de los ODS. Veamos, pues, **cómo se delimita el análisis del nivel y de la evolución** de los ODS en estas cuatro iniciativas internacionales de monitorización de los ODS.

### 5.2.1. Valoraciones empíricas del nivel de consecución en los ODS

En lo relativo al análisis del nivel de consecución en los objetivos ODS, las cuatro iniciativas coinciden en proporcionar valores de los indicadores ODS para un gran número de países, de manera que facilitan la comparación interterritorial. En cuanto a las diferencias entre ellas, lo que sobre todo caracteriza a cada una de las iniciativas es que:

- Eurostat ofrece una medida relativa de la **posición del país con relación a otros** países miembros y a la media de la UE, pero no ofrece medición de la distancia al valor meta.<sup>53</sup>
- Sachs et al. (2024) y OECD (2022) miden a qué **distancia del valor meta** se encuentra el país en ese indicador.<sup>54</sup>
- A diferencia de los anteriores, UN (2024a) **no ofrece análisis estáticos** basados en una medida relativa de la posición del país en un año determinado bien con relación a la posición de los otros países (como hace Eurostat) o bien con relación a los valores meta deseados (como hacen Sachs et al. y la OCDE).

Los interesados en conocer el modo particular de cálculo del nivel alcanzado por los indicadores ODS en cada una de las cuatro iniciativas internacionales de monitorización de los ODS pueden acudir al Anexo 3 de este documento.

### 5.2.2. Valoraciones empíricas del progreso en los ODS

La principal división existente entre las cuatro iniciativas internacionales que tratan de medir el progreso o avance en los ODS es la relativa a la postura que esas iniciativas adoptan ante los indicadores para los que no hay establecidos valores meta por instancias políticas. En los casos de **indicadores sin valores meta políticos**:

- **Sachs et al. (2024) y OECD (2022)** apuestan por seguir procedimientos alternativos que les permiten fijar para esos indicadores valores meta estadísticos cuantificados. De esa manera consiguen que todos los indicadores dispongan de valores meta deseables: unos los tendrán de naturaleza política; y otros, de naturaleza estadística. Por

---

<sup>53</sup> Como señalan Lafortune et al. (2020: 4), Eurostat considera que “cuando no se han establecido metas cuantitativas para los ODS en la Agenda 2030, la distancia absoluta a las metas no puede ser cuantificada”.

<sup>54</sup> En propiedad, lo que ofrecen Sachs et al. (2024) es “una métrica opuesta a la distancia al objetivo (100 menos la puntuación, es la distancia al objetivo, en puntos porcentuales)” (Gennari y D’Orazio, 2020: 1132).

consiguiente, en las dos iniciativas de monitorización citadas puede aplicarse un mismo mecanismo de valoración a todos los indicadores de los ODS.

- **Eurostat (2024a) y UN (2024a)**, en cambio, consideran que a los indicadores sin valores meta cuantitativos prefijados políticamente debe aplicárseles un método de valoración distinto del que se aplique a los indicadores para los que sí se dispone de valores meta. Por consiguiente, en esas iniciativas hay un procedimiento para valorar el progreso en los indicadores con valores meta cuantitativos; y otro procedimiento distinto, para valorar el progreso en los indicadores sin valores meta cuantitativos.

Los interesados en conocer los métodos particulares empleados por estas cuatro iniciativas para calcular el progreso de los indicadores ODS recogidos en sus monitorizaciones pueden acudir al Anexo 4.

Hagamos mención, por último, del **período al que se refiere la valoración del progreso**, puesto que también es fuente de diferencias en la delimitación del progreso que llevan a cabo las cuatro iniciativas. Como se recordará la Agenda 2030 fue aprobada por Naciones Unidas en 2015 y en 2017 se aprobó el marco de indicadores mundiales para los ODS, que contenía más de dos centenares de indicadores. Muchos de ellos eran novedosos, especialmente para los países menos desarrollados, por lo que no existían para ellos series de datos previas.<sup>55</sup> En parte por eso y también porque se consideró que resultaba lógico tomar como año base y medir el progreso en la Agenda 2030 con relación al año en que se había aprobado la iniciativa: 2015, dos de las iniciativas a las que se hecho referencia (**UN, 2024a; y Sachs et al., 2024**) toman **2015 como año base** a partir del cual medir las tasas de variación y el progreso.

**La OECD (2022) y Eurostat (2024a) toman períodos más amplios** para medir el progreso en el desarrollo sostenible, posiblemente porque centran sus análisis de los ODS en países con mayor nivel de desarrollo y con sistemas estadísticos con mayor disponibilidad de datos.

- En particular, los análisis sobre el progreso en los ODS recientemente publicados por la OCDE tratan de recoger la evolución en las dos últimas décadas, si bien el mínimo requerimiento para la inclusión en el análisis dinámico es de tres observaciones en un período de cinco años (OECD, 2022: 40).<sup>56</sup>
- En cuanto a los de Eurostat, esta organización diferencia los análisis relativos al conjunto de la UE y los relativos a los estados miembros:
  - en los estudios relativos al conjunto de la UE, ofrece valoraciones para dos períodos:
    - largo plazo: para el que, como regla general, toma los últimos 15 años

---

<sup>55</sup> Para más del 90% de las series contenidas en la base de datos UN Global SDG el último año disponible era 2015 o posterior (Cohen y Shinwell, 2020: 19).

<sup>56</sup> Como se señala por la OECD (2022: 245-246), dos cuestiones diferentes permiten calibrar la longitud de las series temporales disponibles: el período que abarca la serie (esto es, el número de años entre el primer y último dato disponible) y el número de observaciones dentro de ese período. En efecto, puede suceder que no haya publicados datos para todos los años que abarca el período. Para incluirla en su análisis evolutivo, la OCDE aplica el requerimiento de que se disponga de al menos tres observaciones durante un período de cinco años.

- corto plazo: para el que, como regla general, toma los 5 últimos años<sup>57</sup>
- en los estudios relativos a los estados miembros toma los últimos 5 años.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Si hay carencias de datos, el número de años puede reducirse. No obstante, en el largo plazo debe cubrir como mínimo 10 años; y en el corto plazo, al menos tres años.

<sup>58</sup> El INE distingue entre el medio y el corto plazo para la evaluación del progreso de la Agenda 2030 en España: el medio plazo hace referencia al período que transcurre desde 2015 (año base) al último año disponible (siempre que haya al menos dos años entre ellos); y el corto plazo, a la evolución entre los dos años más recientes (siempre que sean consecutivos). Las comunidades autónomas tratan de iniciar sus series en 2010, en los indicadores ODS acordados por los órganos centrales de estadística de las comunidades autónomas (OCECA). También Eustat inicia sus series de indicadores ODS en 2010 normalmente, aunque en algunos casos publica datos desde 2008.

## 6. Resumen y conclusiones

### 6.1. Relativas a la gobernanza y al marco conceptual

En **fenómenos sociales complejos** y compuestos de múltiples dimensiones, de temáticas sensibles y dependientes de las actuaciones de múltiples agentes relativamente autónomos y con intereses no siempre coincidentes, ni el mercado ni una gobernanza basada en regulaciones ofrecen una respuesta satisfactoria. Ante tales fenómenos –un ejemplo de los cuales es el desarrollo sostenible– solo cabe adoptar una gobernanza por objetivos.

Una **gobernanza por objetivos** será tanto más efectiva cuanto más legítimos sean considerados esos objetivos, cuanto más clara sea la asignación de responsabilidades entre los diferentes agentes de los que depende el resultado y cuanto más efectivos sean los procesos de rendición de cuentas establecidos. Cuatro rasgos diferencian este tipo de gobernanza: procesos inclusivos de fijación de objetivos, carácter no vinculante de estos, dependencia de ordenamientos institucionales “débiles” y amplio margen de maniobra de los agentes ante los objetivos establecidos. En consecuencia, para un buen funcionamiento de ese tipo de gobernanza resultan esenciales procesos inclusivos para el establecimiento de los objetivos (y las metas e indicadores a ellos ligados) y apropiados procesos de monitorización y rendición de cuentas.

La **Agenda 2030** constituye un ejemplo paradigmático y sofisticado de aplicación de una gobernanza global por objetivos y por eso se ha tomado como objeto de estudio por este documento, para ver cómo deben llevarse a cabo los procesos de establecimiento de objetivos, metas e indicadores y sus correspondientes monitorizaciones. Pero, en un plano más local, podríamos encontrar también multitud de ejemplos a los que sería aplicable ese tipo de gobernanza. Así, toda estrategia territorial que intenta impulsar el bienestar o el desarrollo sostenible (o, incluso, una competitividad para el bienestar, como la que en última instancia trata de apoyar Orkestra) debe descansar en una gobernanza de ese tipo, pues el gobierno territorial no puede imponer su visión al resto de los actores del territorio por medio de regulaciones u otro tipo de intervenciones y tampoco el mercado, por sí solo, conduce a tal resultado. De manera que gran parte de lo que aprendamos del análisis de la Agenda 2030 resulta también aplicable para el establecimiento de objetivos y metas y organización de procesos de monitorización y rendición de cuentas en otras agendas.

El establecimiento de esos objetivos, metas e indicadores, así como su monitorización, precisa que previamente se construya un **marco conceptual** que permita comprender los componentes y relaciones clave del fenómeno social, y que ayude a focalizar los análisis y las actuaciones de los agentes a él ligados y la selección de indicadores para su medición y monitorización. Este puede ser derivado de la teoría o de la acción política. En el caso de fenómenos sociales complejos, los marcos deben ser, además, multidimensionales y multinivel. En el nivel supremo del marco se encontraría el objetivo general (*overarching goal*) que se trata de perseguir; en un nivel intermedio, que puede estructurarse en subniveles, estarían las diferentes dimensiones en que cabe descomponer el fenómeno; y en un nivel inferior, se encontrarían los indicadores que permiten su medición. De la revisión de la literatura se

desprende que no hay una respuesta única a cuántas dimensiones y subniveles deben incluirse en ese nivel intermedio. Todo marco simplifica la realidad, para hacerla más manejable; y dependerá de la capacidad de asimilación del público al que el marco se destina –y para el que debe cumplir esa función de plano guía– el que se opte por un marco más o menos complejo.

El **marco de la Agenda 2030**, en particular, fue fruto de un consenso político. En su nivel supremo se encuentra el objetivo general (*overarching goal*) del desarrollo sostenible; bajo el mismo hay dos subniveles intermedios (el de los objetivos y el de las metas); y en la base, se encuentra el nivel de los datos-indicadores (en el que buena parte de los indicadores van acompañados por series de datos). No obstante, el objetivo general no fue operacionalizado oficialmente por la Agenda 2030 (esto es, no se adoptó ningún índice agregado que permitiera su medición y seguimiento). Asimismo, aunque formalmente la Agenda habla de tres dimensiones y cinco pilares, tampoco tales categorías se han operacionalizado, puesto que no se ligaron oficialmente a los objetivos, metas e indicadores. Así pues, lo fundamental del marco de la Agenda 2030 lo constituye su estructura anidada de tres niveles de evidencias: objetivos, metas e indicadores.

## 6.2. Relativas al establecimiento de objetivos, metas e indicadores

A la hora de seleccionar los objetivos, metas e indicadores particulares de un marco, se da un dilema entre hacerlo guiados por la teoría o conocimiento técnico o como resultado de las demandas y necesidades políticas y buscando un consenso entre los distintos tipos de actores implicados. O, expresándolo de otra manera, los objetivos, metas e indicadores pueden ser fruto de **procesos de naturaleza política o de naturaleza técnica**. Tanto unos como otros tienen sus pros y sus contras. Ciertamente, en algunos de ellos (p.e. establecimiento de objetivos y metas) resulta más evidente la necesidad de primar la naturaleza política de los procesos; mientras que en otros (p.e. la selección de indicadores) puede primar más el conocimiento técnico y estadístico. Pero lo que no ha de hacerse es descansar ninguna de esas distintas elecciones en procesos puramente políticos o puramente técnicos.

En la Agenda 2030 los dos primeros niveles de evidencias: **los objetivos y las metas**, fueron fruto de un proceso político inusualmente inclusivo y ambicioso (más el de los objetivos, que el de las metas). Aunque hubo algún cauce para la inyección de información técnica y estadística en dicho proceso, esta fue de mucha menor magnitud. Por otro lado, la separación entre objetivos y metas, presente en la Agenda 2030, respondió a una distinción bastante habitual en las políticas públicas. Los objetivos son declaraciones que señalan una dirección o aspiración amplia y ambiciosa que se persigue alcanzar; mientras que las metas son resultados más específicos que se desean alcanzar y que apoyan la consecución de los objetivos. En realidad, en la Agenda 2030, las metas incluyen dos tipos distintos de metas: metas de resultados (*outcome targets*) y medios de implementación (o, también llamadas, metas de procesos: *process targets*). La inclusión de medios de implementación en el marco ODS facilita la posterior puesta en práctica de la Agenda, y cabe desestimar las objeciones que suscita en algunos

autores (p.e., Stiglitz et al., 2018) si en la fase de análisis y monitorización de la Agenda se diferencian claramente y no mezclan los indicadores correspondientes a unos tipos y otros.

Pero, independientemente del equilibrio que debe perseguirse, entre los factores de naturaleza técnica y política, lo que resulta esencial es que, para posibilitar una apropiada medición y rendición de cuentas, se fijen metas adecuadamente cuantificadas: preferentemente con una cuantificación explícita y con una clara referencia temporal para su consecución. Hay gran consenso en afirmar que, preferiblemente, las metas deben ser medibles y cuantificadas y con claros plazos de referencia. La **cuantificación de las metas** puede ser explícita (fijando valores objetivo absolutos o relativos) o implícita (con expresiones del tipo “erradicar”, “acceso universal”... que pueden ser traducidas a valores meta numéricos de 0 a 100).

Entre **otra serie de enseñanzas** derivadas de la revisión de la literatura y del análisis de lo sucedido en la Agenda 2030 se encuentra la de que, cuando el fenómeno objeto de estudio afecta o requiere de intervenciones en distintos territorios, los objetivos y metas, y la cuantificación de estas últimas, debe contextualizarse.<sup>59</sup> En cuanto al número de metas, parece conveniente distinguir entre metas básicas y metas secundarias: de esa manera, a efectos de comunicación y valoración general, la atención puede concentrarse en las primeras; mientras que para diagnósticos y orientación de políticas y responder a las necesidades de información de los expertos, las segundas pueden cumplir un papel importante. Asimismo, en el caso de que se opere solo con un reducido número de metas básicas, conviene que se adopten antidotos o estrategias preventivas (*antigaming strategies*) ante los posibles comportamientos estratégicos que pueden adoptar los agentes responsables de la ejecución de los proyectos. Lamentablemente, en la realidad, la determinación y cuantificación de las metas de la Agenda 2030 no fue totalmente satisfactoria: se aprobaron muchas metas, algunas abarcando muchos aspectos, no siempre cuantificadas o cuantificadas sin base científica, no bien estructuradas o priorizadas, la determinación de las metas se empleó para redefinir y reducir el nivel de ambición ya acordado en el establecimiento de los objetivos...

Al contrario que con los objetivos y metas, la selección de **indicadores** de la Agenda 2030 se dejó fundamentalmente en manos de los técnicos de los estados. Pero las elecciones de estos no respondieron solo a conocimientos técnicos, sino que también estuvieron sujetas a influencia política, tanto más habida cuenta de las carencias y ambigüedades que con frecuencia presentaban las metas. Sea como sea, buena parte de las lecciones o conclusiones derivadas de la revisión y relativas a las metas resultan de aplicación a los indicadores. La discusión sobre el número ideal de indicadores que conviene adoptar, sobre si solo deben establecerse indicadores de resultados o también deben incluirse indicadores de recursos, sobre la contextualización a que deben someterse los indicadores, sobre la redefinición a la baja de los niveles de ambición en objetivos y metas previamente acordados... son ejemplos de

---

<sup>59</sup> La traducción de agendas globales, tales como la Agenda 2030, a los niveles nacionales y subnacionales, tomando en cuenta la distinta realidad, preferencias o prioridades, responsabilidades pasadas en la generación del fenómeno... será objeto de análisis específico en una publicación posterior a esta, en estos momentos en elaboración.

que los razonamientos empleados para el nivel de las metas son válidos también para los indicadores. No obstante, hay dos cuestiones adicionales que, merecen ser destacadas en el debate sobre los indicadores: la de los indicadores novedosos y la de los indicadores compuestos.

Con relación a los **indicadores novedosos** conviene tener en cuenta que cuando se establecen agendas realmente transformadoras para nuevos fenómenos o retos sociales, precisamente por su novedad, no habrá indicadores ni fuentes para muchos de los factores a ellos ligados. Es importante, a este respecto, que las disponibilidades estadísticas actuales no limiten sobremanera la elección de las metas e indicadores pertinentes y que los territorios inviertan en el desarrollo de capacidades estadísticas y de monitorización.

En cuanto a los **indicadores compuestos**, no hay una posición compartida, ni dentro de la academia ni entre los distintos impulsores de marcos conceptuales y monitorizaciones, sobre la conveniencia de elaborar indicadores compuestos para fenómenos sociales complejos para así, con un único indicador, tener una idea general sobre el estado (en un momento dado) o sobre la evolución (en un período determinado) de dicho fenómeno. Dejando a un lado los factores que se aducen, en los debates generales habidos en la literatura de indicadores (véase al respecto Navarro, 2023), dentro de las cuatro iniciativas internacionales de monitorización consideradas en este documento solo la de Sachs et al. propone un indicador compuesto general para los ODS. Pero si bien las otras iniciativas no recurren a indicadores compuestos para el nivel supremo de evidencias del marco, sí lo hacen para niveles de evidencias inferiores (por ejemplo, para agrupar varios indicadores por metas o por objetivos ODS). A semejanza de anteriores argumentaciones, los indicadores compuestos son problemáticos solo cuando el análisis se queda únicamente a nivel del indicador compuesto general, sin pasar a ver qué es lo que pasa en cada uno de sus componentes y sin considerar el contexto y los posibles factores causantes de los valores del indicador.

Resumiendo lo acontecido en los procesos de establecimiento de objetivos, metas e indicadores en el **caso particular de la Agenda 2030**, cabe señalar que buena parte de los problemas detectados en objetivos, metas e indicadores derivan de cómo se han llevado a cabo los procesos de establecimiento de los objetivos y metas (fundamentalmente, de naturaleza política) y los de los indicadores (de naturaleza más técnica), así como de la relativa desconexión entre los dos tipos de procesos. Así, entre los objetivos no se incluyeron algunas áreas clave, a lo largo de los procesos se redujo el nivel de ambición deseable, las metas solo parcialmente se reflejaban en los indicadores, se carecía de fuentes para ciertos indicadores o de series históricas, fue inapropiada la cuantificación de bastantes metas, los indicadores de *inputs* y *outputs* aparecían mezclados... Como se señala algo más adelante, ante dichos problemas, las respuestas que han proporcionado las diferentes iniciativas internacionales de monitorización de la Agenda 2030 han diferido en buena medida.

### 6.3. Relativas a la valoración del desempeño

Además de determinar en qué niveles de evidencias se organiza el marco conceptual y de mostrar cómo se establecen sus objetivos, metas e indicadores, la medición y monitorización de un fenómeno pasa por **determinar qué tipo de desempeño** se persigue valorar. Dos son

las grandes perspectivas posibles de valoración: se puede atender bien al estado que presenta el fenómeno en un momento determinado o bien a la evolución mostrada por el fenómeno en cuestión.

Los **términos empleados** por la literatura para referirse a estas dos perspectivas difieren, o en ocasiones en la literatura se utiliza el mismo término con sentidos distintos. Así, al análisis del estado actual, también se le denomina análisis de nivel, y análisis o métrica estática; y al análisis de la evolución, algunos lo denominan análisis de la tendencia o métrica dinámica. Y, aunque mayoritariamente el término progreso tiende a emplearse para referirse a la evolución, hay quienes, como Bidarbakhtnia, lo emplean también para referirse al nivel conseguido por el indicador en un momento determinado. Pero, dejando a un lado la terminología particular empleada, la literatura cree necesario distinguir ambas perspectivas, ya que miden y responden a cuestiones de política diferentes y, además, con frecuencia los resultados de sus valoraciones son de distinto signo.

La medición del estado o nivel del fenómeno, así como la de su evolución, puede llevarse a cabo con distintos **niveles de ambición**:

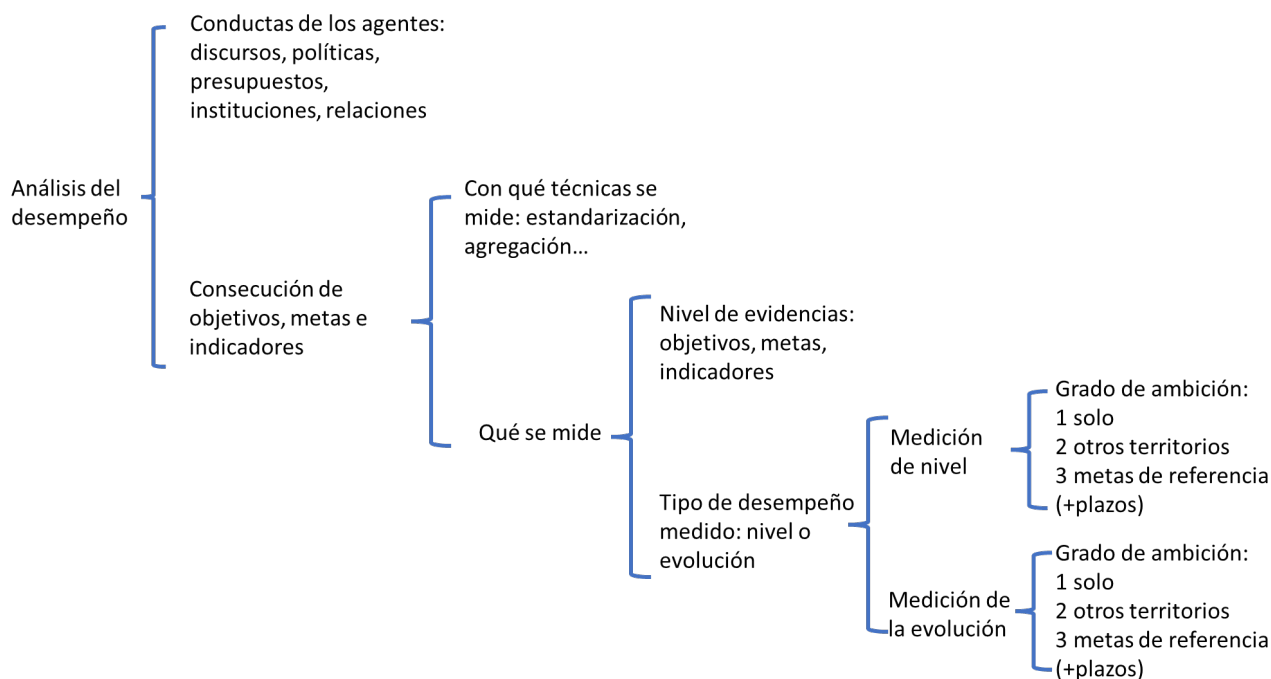
- Observando el **nivel** del indicador (meta, objetivo...) únicamente en ese territorio, comparando el nivel del indicador (meta, objetivo...) en ese territorio con el de otros territorios, comparando la distancia existente entre el nivel observado y la meta cuantificada o umbral fijado para el mismo, o comparando las distancias a las metas de ese territorio con las de otros. Es importante, también, elegir apropiadamente los territorios con los que uno se compara, habiendo distintas opciones al respecto.
- Mirando si ha habido **variación** en la dirección deseable o no, midiendo la velocidad o ritmo de cambio y valorando la velocidad o ritmo del cambio (efectuando la valoración sin acuerdo o con acuerdo a referencias explícitas: sean estas un umbral, la variación habida en otros territorios o una meta cuantificada prefijada).

Las enseñanzas que el analista obtendrá de las valoraciones serán tanto mayores cuanto mayor sea también la ambición con la que haya planteado la valoración. La valoración más deseable es la que resulta de la **comparación del valor observado con el valor meta** establecido: bien para establecer cuál es la distancia que resta por recorrer o bien para valorar si la evolución hasta ahora perseguida permitirá alcanzar el objetivo en el plazo objetivo establecido. En el caso de que no se disponga de cuantificación de esas metas establecida por procesos políticos democráticos o participativos, subsidiariamente, se podría obtener una cuantificación de la meta por procedimientos estadísticos.

Pero, más allá de la valoración de un fenómeno social a partir del análisis de sus objetivos, metas e indicadores, se encuentra la valoración del fenómeno a partir del análisis de los **cambios habidos en los comportamientos de los agentes** y que se detectan en las modificaciones habidas en sus discursos, instituciones y políticas. Sin duda, para poder interpretar y entender los cambios habidos en el desempeño de los indicadores resulta preciso hacer un seguimiento de los cambios en las actuaciones de los actores en los ámbitos citados, pero la metodología para llevar a cabo tales análisis es completamente diferente de la recogida en este documento y, por eso, requeriría una revisión de la literatura distinta de la efectuada

para este. Un meta-análisis con tal fin se recoge en el libro editado por Biermann et al. (2022), a cuya obra remitimos al lector interesado.

**Figura 1: Posibles opciones para el análisis del desempeño**



## 6.4. Relativas a la monitorización del desempeño en los ODS

Para ilustrar cómo, ante la monitorización de un fenómeno complejo, como la Agenda 2030, se puede optar por hacer el seguimiento de diferentes niveles de evidencias y con diferentes perspectivas de valoración, el documento ha analizado las decisiones adoptadas al respecto en las **cuatro iniciativas internacionales de monitorización de los ODS** más prominentes: las recogidas en las publicaciones de UN (2024a), Sachs et al. (2024), OECD (2022) y Eurostat (2024a).

En lo que concierne a los **niveles de evidencias** contenidas en el marco de la Agenda 2030, las cuatro iniciativas internacionales presentan diferencias tanto en el número de niveles de evidencias para los que ofrecen valoración, como en el modo en que llevan a cabo la monitorización de cada nivel de evidencias.

Con respecto al **número de niveles de evidencias** considerado por cada iniciativa, solo Sachs et al. ofrecen un indicador compuesto general sobre los ODS. Igualmente, solo la OECD se esfuerza en ofrecer monitorizaciones agrupadas conforme a las 5P, pero sin ofrecer un indicador compuesto por pilar. Eurostat y Sachs et al. no ofrecen datos y valoraciones por metas. Y mientras UN y Eurostat publican para algunos indicadores varias series de datos (o subindicadores), Sachs et al. y la OECD solo utilizan una serie de datos por indicador.

En cuanto a las diferencias detectadas **para cada nivel de evidencias** entre las cuatro iniciativas:

- En la **monitorización por objetivos**, si bien las cuatro iniciativas se alinean plenamente con la Agenda, ya que todas aceptan los 17 objetivos de aquella,<sup>60</sup> las cuatro iniciativas difieren entre sí en su grado de recurso a los indicadores compuestos (mayor en Sachs et al., medio en Eurostat, y menor en UN y la OECD) y en el nivel de evidencias del que parten para obtener la valoración del objetivo (de las metas, la UN y OECD; directamente de los indicadores, Sachs et al. y Eurostat).
- En la **monitorización por metas** las diferencias entre las cuatro iniciativas se acrecientan. Así, hay quienes no ofrecen valoraciones por metas (Sachs et al.). Entre los que las ofrecen, unos optan por ofrecer el mayor número posible, mientras que otros tratan de no superar un límite. Hay quienes, cuando la meta no ha sido cuantificada políticamente, la cuantifican estadísticamente (p.e. Sachs et al. y la OECD). Hay quienes (p.e. Eurostat y la OECD) contextualizan las metas a la realidad del conjunto de países para los que monitorizan la Agenda, mientras que otros aplican las mismas metas a todos (p.e. UN).
- Por último, las diferencias son todavía mayores en la **monitorización por indicadores** entre las cuatro iniciativas y su desalineamiento con los indicadores de la *UN Global SDG database*. En efecto, a las razones de diferenciación antes referidas (p.e. incorporación o no, de derrames interterritoriales o contextualización de las metas), hay que sumar toda una serie de razones técnicas para esas diferencias: recurso a distintas fuentes de datos y mayor disponibilidad de datos para los países desarrollados, inclusión o no de indicadores sobre medios de implementación, limitación o no del número de indicadores publicados por razones de comunicación, diferencias metodológicas...

Con respecto a las **perspectivas de valoración**, ¿por qué optan las cuatro iniciativas?:

- En las **valoraciones sobre el nivel**, hay iniciativas que se limitan a dar el valor del indicador de cada país, hay quienes lo dan comparándolo con los de otros territorios o el conjunto, y hay quienes, todavía con un mayor nivel de ambición, valoran la distancia que el valor del territorio presenta a la meta prefijada (posibilitando la comparación con la distancia que presentan otros territorios).
- De igual manera, en cuanto a la **valoración de la evolución** mostrada por los ODS hay quienes persiguen, con un mayor nivel de ambición, comparar la evolución habida con la que sería necesaria para alcanzar las metas cuantificadas prefijadas, y, caso de que esas metas no hubieran sido prefijadas políticamente, optan por prefijar la meta estadísticamente. Asimismo, de unas iniciativas a otras se observan diferencias en si la evolución se efectúa tanto a corto, como a medio y a largo plazo, así como en el número de años particular que se toman en cuenta para cada uno de esos plazos. De estas iniciativas se desprende, como enseñanza, que conviene realizar la valoración de la

---

<sup>60</sup> No obstante, Sachs et al. (2024) se separan un tanto del marco de la Agenda 2030 y de las otras iniciativas, en la medida que incorporan a sus análisis indicadores de impactos transfronterizos, con los que obtienen un índice compuesto que mide los derrames internacionales.

evolución para diferentes plazos temporales: a corto y a largo (e incluso, algunos calculan a medio-plazo),y que es minoritaria postura de los que reducen la monitorización únicamente a comparar el último año disponible con el anterior. La identificación de tendencias requiere tomar en consideración más que un par de años.

## Anexo 1: Marcos alternativos a los ODS para la monitorización del desarrollo sostenible

Entre los marcos alternativos que aquí se presentan, cabe diferenciar los que se han planteado para su **aplicación global** y los que se han planteado para su **aplicación en la UE**. Entre los primeros nos centraremos en la llamada economía de la rosquilla, en el marco de Holden et al. (2024) y en el marco propuesto por UNECE (2014), mientras que en los marcos aplicados en la UE nos limitaremos a los ligados a las estrategias Europa 2020 y al Pacto Verde Europeo.

La **economía de la rosquilla** distingue, entre los “umbrales sociales” que deben alcanzarse, los relativos a los alimentos, la salud, la educación, la renta y trabajo, la paz y justicia, la participación política, la equidad social, la igualdad de género, la vivienda, las redes, la energía y el agua; y entre las cuestiones medioambientales, los llamados “límites planetarios”: la contaminación química, la carga de nitrógeno y fósforo, la extracción de agua dulce, la conversión de tierras, la pérdida de biodiversidad, la contaminación atmosférica, la reducción de la capa de ozona, el cambio climático y la acidificación de los océanos (Ratworth, 2017). Según Barth et al. (2021), esta organización por objetivos o temas, además de estar basada en un marco conceptual más sólido que el de los ODS, es, por la forma gráfica con la que se transmite, mucho más potente comunicativamente que la de la Agenda 2030.

El **marco de Holden et al.** (2024) parte de los tres imperativos éticos que derivan del desarrollo sostenible: satisfacer las necesidades humanas, asegurar la justicia social y respetar el medioambiente. Basándose en las contribuciones de la literatura sobre ellos, determina seis objetivos primarios o fundamentales (erradicar la pobreza extrema, aumentar las oportunidades de las personas, asegurar la participación política y la distribución justa, mitigar el cambio climático y detener la pérdida de biodiversidad) y para ellos identifica 6 indicadores clave, con sus correspondientes umbrales. Además de descansar en una base teórica más sólida, el marco de Holden et al. corrige tres grandes debilidades de los ODS: la falta de priorización de objetivos, la insatisfactoria cuantificación de los objetivos y el poco énfasis otorgado a la justicia social y a los límites medioambientales.

También el **marco propuesto por UNECE** (2014) es conceptualmente mucho más sólido que el de los ODS, a lo que suma la ventaja de que los temas en que se organiza pueden ligarse mucho más fácilmente con las tradicionales áreas de las estadísticas oficiales y con las clasificaciones y estándares estadísticos. La lista de temas contenidos en las citadas recomendaciones, tras haberse readaptado algunas de sus denominaciones por UNECE (2016) es la siguiente: bienestar subjetivo, renta, alimentación y nutrición, salud, trabajo, educación, ciudades y asentamientos humanos, ocio, seguridad, ecosistemas, agua y saneamiento, calidad del aire, clima, recursos energéticos, recursos minerales, confianza y relaciones sociales, instituciones, capital físico, I+D+i, capital financiero y producción.

**Europa 2020** –como su subtítulo (*Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*) pone de manifiesto– es una estrategia de crecimiento general, propuesta por la Comisión Europea en 2010 y vigente hasta 2020. Al igual que la Agenda 2030, trata de abarcar las tres principales dimensiones del desarrollo sostenible: la económica (crecimiento inteligente), la medioambiental (crecimiento sostenible) y la social (crecimiento integrador) (EC,

2010).<sup>61</sup> Algunas de esas dimensiones se subdividen en dos temas (*topics*), de manera que en total Europa 2020 se organiza en 5 temas: el crecimiento inteligente, en I+D y Educación; el crecimiento sostenible, en cambio climático y energía; y el crecimiento inclusivo, en empleo y pobreza y exclusión social (EC, 2019). Ya el contraste de esos 5 temas de la estrategia Europa 2020 con los 17 ODS de la Agenda 2030 pone de manifiesto que la concepción que la estrategia Europa 2020 tiene de cada una de las tres dimensiones es bastante más limitada y mucho menos detallada que la contenida en la Agenda 2030. Adicionalmente, aunque del subtítulo citado parecería deducirse un equilibrio entre las tres dimensiones, tal como pone de manifiesto Schunz (2022), Europa 2020 es una estrategia en la que las dimensiones social y medioambiental se encuentran claramente subordinadas a la dimensión económica.

También el **Pacto Verde Europeo** (PVE) pretende ser una estrategia de crecimiento general, que, propuesta por la Comisión Europea, busca desarrollar “una nueva senda de crecimiento sostenible e inclusivo” (EC, 2019: 2). Pero a diferencia de las anteriores estrategias, a nivel de discurso, es la economía la que busca servir a los objetivos medioambientales, de manera que la estrategia de crecimiento está basada en el medioambiente (Paleari, 2022). Aunque el PVE queda bastante lejos de lo que un ideal marco de desarrollo sostenible plantea (Ossewaarde y Ossewaarde-Lowtoo, 2020; Laurent, 2020; Charveriat et al., 2021), si se compara con las anteriores estrategias de crecimiento de la UE, el PVE supone un cambio de paradigma en la aproximación a la sostenibilidad (Schunz, 2022).

Según la Comisión Europea (EC, 2009), había tres escenarios para llevar a cabo el desarrollo sostenible, a saber: (1) establecer una estrategia europea ODS que guíe todas las acciones de la UE y sus Estados miembros; (2) una continua integración de los ODS en todas las políticas comunitarias relevantes, pero sin imponer acciones a los Estados miembros; y (3) concentrar más la atención en la acción externa, aunque consolidando la actual ambición de sostenibilidad en el nivel de la UE. De esos tres escenarios, la Comisión presidida por von der Leyen ha optado por los escenarios segundo y tercero, haciendo oídos sordos a las voces que reclamaban una estrategia general e integrada de desarrollo sostenible para la UE.<sup>62</sup> Así, la Comisión ha tratado

---

<sup>61</sup> La llamada Estrategia de Lisboa (European Council, 2000) inicialmente no incluía la dimensión medioambiental. Dicha dimensión solo se añade más tarde, en 2001, pero a efectos puramente formales y sin real vinculación con el resto de la estrategia. Asimismo, aunque también la Estrategia de Lisboa responde a una iniciativa política (y no a un marco conceptual de análisis), tal iniciativa proviene del Consejo Europeo, y no de la Comisión.

Sobre la evolución habida, de la Estrategia de Lisboa, a la Europa 2020 y, finalmente, al Pacto Verde Europeo, véase Schunz (2020). Y sobre la Europa 2020, en particular, véanse Becker et al. (2020), Walesiak et al. (2021), Çolak y Ege (2013), Walheer (2018) y Employment Committee and Social Protection Committee (2019).

<sup>62</sup> Tanto analistas académicos (Stegman et al., 2024; Mazrekaj, et al., 2020) como asociaciones representantes de las ONG (SDG Watch Europe, 2023) e instituciones comunitarias (European Economic and Social Committee, 2018; European Parliament, 2022) han criticado la falta de una estrategia integrada y general de desarrollo sostenible en la UE.

de incorporar los ODS en las seis grandes prioridades contempladas en el programa político de la Comisión para 2019-2024 y que se recogen en la Figura 1.

Como se desprende de la Figura, el PVE incide en un número elevado de los ODS, pero no en todos: fundamentalmente incide en los que cabría ligar a las “P” de Planeta y de Prosperidad (EC, 2023: 10-12). Esto es, el PVE solo es “una parte integral de la estrategia de esta Comisión para implementar la Agenda 2030” (EC, 2019: 3). Ello resulta obvio cuando se atiende a los ocho elementos o **temas que plantea el PVE**: ambición climática; energía limpia, asequible y segura; industria para una economía limpia y circular; renovación y construcción eficiente; contaminación cero; ecosistemas y diversidad; sistema alimentario sano y respetuoso medioambientalmente; movilidad inteligente y sostenible.

**Figura 1: Prioridades de la Comisión Europea para el período 2019-2024**



Fuente: EC (2020). *Delivering on the UN's Sustainable Development Goals – A comprehensive approach*

Los análisis llevados a cabo por Koundouri et al. (2024), sobre los documentos en que se apoyan las políticas ligadas al PVE que se han ido aprobando desde 2019, concluyen que la práctica derivada de los PVE es incluso más restrictiva que lo que dan a entender las prioridades declaradas por el PVE: la alineación de la legislación y políticas derivada del PVE con los ODS es sustancial con los ODS 7, 13 y 12 (energía limpia, acción climática y producción y consumo

sostenible), pero hay una significativa infrarrepresentación en temas sociales tales como desigualdades, pobreza, hambre, salud, educación, igualdad de género, trabajo decente y paz (ODS 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10 y 16). Incluso limitándose al medioambiente, aunque todas las áreas medioambientales son atendidas por el marco estratégico del PVE, el nivel de ambición y las medidas legislativas y de políticas para plasmar esa ambición varían mucho de unas áreas a otras: es muy alta en clima, energía y gases de efecto invernadero; pero en otras (como por ejemplo ecosistemas y biodiversidad, contaminación cero, sistema alimentario) es muy insuficiente (Paleari, 2022; Charveriat y Holme, 2021). Dada la indivisibilidad existente entre las diferentes dimensiones de la sostenibilidad, eso puede minar la consecución del propio PVE.

## Anexo 2: Modos de agregación y uso de indicadores compuestos en las monitorizaciones de UN, Sachs et al., la OCDE y Eurostat

### UN (2024a)

Naciones Unidas no recurre a índices compuestos por objetivo, sino que se limita a indicar el porcentaje de metas contenidas en cada objetivo que corresponde a cada una de las cinco categorías en que valora el posible progreso: conseguida o en la senda debida, progreso moderado, progreso marginal, estancamiento y regresión.

Para eso, previamente, los resultados estandarizados a nivel de series se agregan mediante una media aritmética por indicador; y los resultados por indicador, a su vez, se agregan por meta.

### Sachs et al. (2024)

Además del índice general de los ODS, Sachs et al. ofrecen índices compuestos por cada ODS particular. Los índices de cada ODS se obtienen como media aritmética de todos los indicadores correspondientes a ese ODS (sin que haya una agregación intermedia a nivel de meta, antes de pasar a la agregación por objetivo).

Adicionalmente, Sachs et al. publican un panel de control por cada ODS, que persigue identificar prioridades para una pronta intervención, cuya valoración descansa exclusivamente en los dos indicadores de ese objetivo en el que el país tiene un peor desempeño, para así reflejar la no sustituibilidad perfecta entre los distintos indicadores.

### OCDE (2022) y OECD (2020)

En sus monitorizaciones por países de los objetivos de desarrollo sostenible, la OECD (2022) no proporciona índices compuestos por cada ODS, sino que, a semejanza de UN (2024a), se limita a indicar el porcentaje de metas que se encuentran a pequeña, a media o a gran distancia de alcanzar su valor objetivo. A su vez, la distancia a los valores objetivo de cada meta la OCDE los obtiene como la media aritmética de las distancias de cada indicador ligado a esa meta.

En cambio, en sus monitorizaciones por regiones y ciudades, la OCDE (2020) sí ofrece índices compuestos por cada ODS. Pero esos índices compuestos parten de seleccionar entre todos los indicadores ligados a cada objetivo aquellos que resultan más idóneos y sin que en ningún caso el número de indicadores por ODS sea mayor que cuatro.<sup>63</sup> El valor del índice de cada ODS se obtiene como media aritmética de los valores de los indicadores ligados a ese ODS, sin que se pase por una agregación intermedia, a nivel de meta.

---

<sup>63</sup> Así, por ejemplo, de los 135 indicadores que componen la base de datos de indicadores regionales ODS de la OCDE, para el cálculo de los índices ODS regionales la OCDE selecciona solo 39 indicadores. Como consecuencia de esa selección, el número de indicadores para el ODS 16 (Paz e instituciones) es de 4, mientras que para el ODS 6 (Agua limpia) es solo de 1.

**Eurostat (2024a)**

Eurostat ofrece las valoraciones sobre el nivel y el progreso habido en cada objetivo como media aritmética de todos los indicadores ligados a ese objetivo, sin que se pase por un nivel de agregación intermedia, a nivel de meta.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Eurostat solo publica valoraciones de un ODS de un país si hay datos disponibles cuando menos de dos tercios de los indicadores ligados a ese objetivo.

## Anexo 3: Modo de cálculo del nivel de consecución de los indicadores ODS en las monitorizaciones de UN, Sachs et al., la OCDE y Eurostat

### **Eurostat (2024a)**

Para obtener la medida relativa de la posición del país en un indicador, Eurostat calcula la puntuación del indicador de estatus de ese país con relación al rango de los valores del país con peor desempeño a los valores del país con mejor desempeño; esto es, aplica una normalización *mini-max*. Para esa identificación del mejor y peor país, determina, previamente, cuál es la dirección deseada del indicador: si es mejor o peor que el valor del indicador sea elevado y si desde el punto de vista del ODS el indicador debería crecer o decrecer. Precisamente, según sea la dirección deseada del indicador la fórmula para la normalización *mini-max* variará.

### **Sachs et al. (2024)**

Sachs et al. comienzan estableciendo umbrales de desempeño y censurando los valores extremos de la distribución de cada indicador y normalizan los datos para facilitar la comparabilidad de los indicadores. Según sea el valor normalizado que presenta el indicador, Sachs et al. (2024) le asignan una de las cuatro categorías creadas por ellos: reto grande, reto significativo, reto pendiente e indicador ODS conseguido.

### **OECD (2022)**

Para calcular la distancia a la meta, la OCDE parte de los indicadores ODS que han sido seleccionados con sus valores brutos. Para cada uno de esos indicadores establece un valor meta o deseable, de acuerdo con un proceso ordenado en forma de árbol en cuatro pasos, según el cual el valor deseable se toma de: (1) los especificados en la Agenda 2030 (metas tipo A); (2) de acuerdos internacionales existentes o del juicio experto de la OCDE (metas tipo B); (3) del 10% de los países OCDE con mejor desempeño (metas tipo C); o (4) no se fija para ellos meta deseable y no se utilizan para el cálculo de las distancias, pues son más bien indicadores de contexto o complementarios que de desempeño o carecen de dirección normativa clara.

Posteriormente, disponiendo tanto del valor del indicador en el último año como de la meta deseada, la OCDE procede a normalizar los valores, empleando una versión modificada del *z-score*. De este modo, la distancia a los niveles deseados de las metas se expresa como el número de desviaciones estándar observadas en los países en el año más reciente. Esto es, la distancia es la diferencia estandarizada entre la posición actual del país y la del valor meta deseado.

### **UN (2024a)**

Naciones Unidas se limita a proporcionar los valores brutos de cada indicador para cada país, sin medir su distancia a la meta y sin expresar el valor del indicador de ese país de modo relativo al de los otros países.

## Anexo 4: Modo de cálculo del progreso en los indicadores ODS en las monitorizaciones de UN, Sachs et al., la OCDE y Eurostat

### Sachs et al. (2024)

Es la iniciativa que, disponiendo de metas para todos sus indicadores, sigue un procedimiento más simple para evaluar el progreso en ellos. Con ese fin, extrapolan la tasa de variación anual media que muestran los datos históricos hacia el futuro y valoran si ese ritmo será suficiente para alcanzar en 2030 la meta fijada. En función del resultado, Sachs et al. (2024) diferencian cuatro grandes categorías:

- decreciente (cuando el movimiento es en la dirección errónea),
- estancamiento (cuando la puntuación permanece estable o crece a una tasa por debajo de la tasa de crecimiento necesitada),
- mejora moderada (cuando la puntuación crece a una tasa superior al 50%, pero por debajo de la necesitada para alcanzar la meta en 2030),
- en la senda o manteniendo la consecución del objetivo.

### OECD (2022)

Esta iniciativa combina dos metodologías para efectuar su valoración de progreso. Por un lado, hace una valoración de tendencia, mirando si hay una tendencia positiva, una tendencia negativa o si no hay una tendencia consistente en el tiempo.<sup>65</sup> Y, por otro lado, usando simulaciones de Monte Carlo, estima la probabilidad de alcanzar la meta en una fecha futura y determina si se está en la senda (*on track*) de alcanzar la meta o si se está fuera de la senda (*off track*). De la combinación de criterios la evolución del indicador se ajustaría a uno de tres grandes casos:

- sin progreso o alejándose del valor meta ODS;
- progresando, pero no suficientemente para alcanzar el valor meta;
- en la senda para alcanzar el valor meta.<sup>66</sup>

### Eurostat

Esta organización, que inicialmente limitaba su valoración de los ODS a un análisis dinámico y solo referido al conjunto de la UE y que posteriormente fue ampliando su medición y pasó a

---

<sup>65</sup> La valoración de la tendencia la hace calculando la correlación de Spearman (es decir, de rangos) entre los valores observados en cada serie de datos y los años. El tipo de correlación (positiva, negativa o nula) le permite estimar el tipo de tendencia existente (positiva, negativa o no consistente).

<sup>66</sup> En el primer caso, la probabilidad para alcanzar el valor meta está por debajo del 75% y la correlación de Spearman ofrece un coeficiente por debajo de 0,2 (o el coeficiente no es estadísticamente significativo al nivel del 10%). En el segundo caso, la probabilidad para alcanzar el valor meta está por debajo del 75% y la correlación de Spearman ofrece un coeficiente por encima del 0,2 y significativo al nivel del 10%. Y en el tercer caso, la probabilidad de alcanzar el valor meta está por encima del 75%. (Véase OECD 2022: 253).

hacerlo también estático y abarcando a los países miembros, recurre a dos procedimientos para la medición del progreso en los indicadores ODS:

- Para los **indicadores que tienen metas** cuantitativas preestablecidas,<sup>67</sup> Eurostat comienza calculando la tasa de crecimiento anual compuesta (TCAC) entre el año base y el último año con datos disponibles. Luego usa dicha tasa para extrapolar y obtener el valor esperado para 2030. A continuación, divide la TCAC observada por la TCAC teóricamente necesaria para alcanzar la meta, y según sea el resultado de dicho cociente, que compara con unos umbrales o criterios predeterminados,<sup>68</sup> asigna una de las cuatro posibles cualificaciones a la tendencia seguida:
  - progreso significativo (flecha verde vertical hacia arriba),
  - progreso moderado (flecha verde hacia arriba-derecha),
  - progreso insuficiente (flecha roja hacia abajo-derecha)
  - alejamiento de la meta (flecha roja vertical hacia abajo).
- Para los **indicadores sin metas**, Eurostat estima igualmente la TCAC habida entre el año base y el último año con datos disponibles. El tratamiento posterior que efectúa de dicha TCAC es diferente en el caso del conjunto de la UE que en el de los estados miembros de la UE:
  - En el caso del **conjunto de la UE**, se fijan una serie de umbrales que, de acuerdo con el valor alcanzado por la TCAC, permiten distinguir cinco tipos de situaciones:
    - progreso significativo (flecha verde vertical hacia arriba)
    - progreso moderado (flecha verde hacia arriba-derecha)
    - no progreso ni alejamiento de la meta (flecha marrón horizontal hacia la derecha)
    - alejamiento moderado (flecha roja hacia abajo-derecha)
    - alejamiento significativo (flecha roja vertical hacia abajo).<sup>69</sup>
  - En el caso de la valoración del progreso de los **estados miembros de la UE**, la TCAC se transforma linealmente con una función de puntuación (*scoring function*)

---

<sup>67</sup> Eurostat considera que para la valoración del progreso de los países miembros no deben tomarse en cuenta ningún valor como meta, ya que la mayoría de los valores meta de política de la UE son solo válidos para el agregado de la UE. Por eso, en el caso de la valoración del progreso en los ODS por los estados miembros, Eurostat considera que la valoración del progreso debe aplicarse un procedimiento semejante al que se expone, algo más adelante, para los indicadores sin valor meta.

<sup>68</sup> Más en concreto, dependiendo de si la ratio entre las tasas de crecimiento observada y requerida es igual o superior al 95%, es menor que 95% pero mayor o igual a 60%, es menor que 60% pero mayor o igual a 0%, o es menor de 0%, Eurostat asigna a ese indicador una flecha que mira totalmente hacia arriba, hacia arriba-derecha, hacia abajo-derecha o totalmente hacia abajo.

<sup>69</sup> Los criterios que determinan las cinco categorías, relativos a la TCAC en la deseada dirección, son:  $\geq 1\%$ ;  $< 1\%$  y  $\geq 0,15\%$ ;  $< 0,15\%$  y  $> -0,15\%$ ;  $\leq -0,15\%$  y  $> -1\%$ ;  $\leq -1\%$ .

que normaliza los valores de la tendencia y los proporciona en una escala continua (de +5 a -5).<sup>70</sup>

### UN (2024a)

Naciones Unidas también distingue el procedimiento de valoración del progreso de los indicadores con meta y de los indicadores sin meta, aunque para ambos casos habla de medición de la “tendencia a la meta” (*trend to target*). Conviene tener en cuenta con respecto a la citada distinción que, según Naciones Unidas, los valores meta establecidos en la Agenda 2030 son globales y solo obligan colectivamente; es decir, no obligan –y no son aplicables– como tales a los países. Por eso, cuando Naciones Unidas valora el progreso de los indicadores de los países, lo hace con el procedimiento por ella establecido para valorar el progreso en los indicadores sin meta predefinida. Expongamos, pues, los dos procedimientos distintos que emplea Naciones Unidas para valorar el progreso en los indicadores ODS, según tengan metas o no.

En el caso de que los indicadores tengan **metas cuantificadas**, UN (2024) comienza calculando la TCAC del indicador entre el año base y el año con último dato disponible. A continuación, extrapola y calcula el valor esperado en el año 2030. Y, finalmente, basándose en unos umbrales o criterios predeterminados, determina de, entre los cinco tipos de categorías que para la tendencia distingue, cuál es el tipo particular de tendencia que se aprecia en el indicador:

- en la senda o alcanzada la meta;
- progreso moderado, necesitado de aceleración;
- progreso marginal, necesitado de aceleración significativa;
- estancamiento;
- regresión.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> La transformación lineal tiene dos puntos de corte, establecidos en las TCAC del 2% y -2%, en los cuales se obtiene una puntuación de +5 y -5, respectivamente.

Hay quienes propugnan poner un punto de corte mayor para TCAC positivas, especialmente cuando la transformación se aplica a datos referidos a países, y no al conjunto de la UE (Hamatner y Kostetckaia, 2020). Para ello aducen dos razones: por un lado, que la variación a nivel de país es mayor que a nivel del conjunto de la UE; y, por otro lado, que empleando iguales puntos de corte, para TCAC positivas y negativas, cuando los resultados de diferentes indicadores se agregan, las tendencias insostenibles pueden ser compensadas por tendencias sostenibles de igual ritmo.

<sup>71</sup> UN (2024) divide la diferencia entre el valor estimado para 2030 y el valor observado para el último año con datos, por la diferencia entre el valor deseado para 2030 y el valor observado para el último año con datos. Si el cociente de dicha división es  $\geq 0,95$  se considera que la tendencia pertenece a la primera categoría arriba citada (“en la senda o alcanzado el valor meta”); si se sitúa entre 0,50 y 0,95 se le asigna la segunda categoría; si se sitúa entre 0,10 y 0,50 se le asigna la tercera categoría; si se sitúa entre 0 y 0,10 se le asigna la cuarta categoría; y si se sitúa por debajo de 0 se le asigna la quinta categoría (“regresión”).

En el caso de **indicadores sin valores meta** para 2030, también se parte de la TCAC del indicador entre el año base y el año con último dato disponible. UN (2024) diferencia entre indicadores en los que un incremento del valor es deseable e indicadores en que los deseable es el decrecimiento del valor. De acuerdo con el valor que presenta la TCAC y una serie de umbrales o criterios que Naciones Unidas ha predeterminado, al indicador citado se le asigna una de las cinco categorías de tendencia (en la senda o alcanzada la meta...) antes mencionadas.<sup>72</sup>

Así pues, para ambos tipos de indicadores (con meta y sin meta), UN (2024) mide la “tendencia a la meta”, aunque –como se acaba de exponer– lo haga con procedimientos distintos. Con esa medición de la “tendencia a la meta” UN (2024) intenta responder a la pregunta: ¿cuán probable es que alcancemos la meta para 2030?. UNESCAP (2024), una comisión regional de Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, además de dicha medida (que UNESCAP denomina “**Índice del progreso anticipado**”), publica el “**índice del estatus actual**”,<sup>73</sup> que responde a la pregunta ¿cuánto progreso ha habido desde el año 2000?. Cabe añadir que UN (2024), aunque se limita a calcular lo que ella denomina “tendencia a la meta”, en su nota metodológica señala: “Se anima a las agencias custodias y las comisiones regionales a continuar usando tanto el método de la tendencia-a-la-meta como el de la distancia-a-la-meta para sus informes de progreso” (p. 2).

---

<sup>72</sup> Para el caso de que los crecimientos de valor sean deseables, los umbrales que para la TCAC (o “x”) se manejan son los siguientes: para la primera categoría,  $x \geq 0,02$ ; para la segunda, entre  $0,0125 \leq x < 0,02$ ; para la tercera,  $0,005 \leq x < 0,0125$ ; para la cuarta,  $0 \leq x < 0,005$ ; y para la quinta,  $x < 0$ .

Para el caso de que los decrecimientos sean deseables, se aplican los mismos umbrales, pero cambiados de signo: para la primera categoría,  $x \leq -0,02$ ; para la segunda,  $-0,0125 \geq x > -0,02$ ; ...

<sup>73</sup> Aunque UNESCAP lo denomina “índice del estatus actual”, en realidad dicho índice no se basa solo en el valor del indicador en el año actual, sino que también toma en cuenta los valores del indicador en los años anteriores. Por eso, aunque en el nombre del índice aparece el término estatus, claramente estamos ante un índice propio de un análisis dinámico, y no estático.

## Referencias

- Bali Swain, R. (2018). A Critical Analysis of the Sustainable Development Goals (pp. 341-355). En Filho, W.L. (ed.) *Handbook of Sustainability Science and Research*. Springer International Publishing.
- Bali Swain, R. y Ranganathan, S. (2021). Modelling interlinkages between sustainable development goals using network analysis. *World Development*, 138: 105136.
- Barth, J., Lavorel, C., Miller, C. y Hafele, J. (2021). *A compass towards 2030: navigating the EU's economy beyond GDP by applying the Doughnut Economics framework*. Bonn: ZOE Institute for Future-fit Economies.
- Bartram, J., Brocklehurst, C., Bradley, D., Muller, M. y Evans, B. (2018). Policy review of the means of implementation targets and indicators for the sustainable development goal for water and sanitation. *NPJ Clean Water*, 1 (1): 3.
- Bates-Eamer, N., Carin, B., Lee, M.H., Lim, W. y Kapila, M. (2012). *Post-2015 Development Agenda: Goals, Targets and Indicators*. CIGI/KDI.
- Becker, W., Norlén, H., Dijkstra, L. y Athanasoglou, S. (2020). Wrapping up the Europe 2020 strategy: A multidimensional indicator analysis. *Environmental and Sustainability Indicators*, 8, 100075.
- Berger-Schmitt, R., y Noll, H.-H. (2000). Conceptual framework and structure of a European System of Social Indicators. *EuReporting Working Paper No. 9*, Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Social Indicators Department, Mannheim.
- Bernstein, S. (2017). The United Nations and the Governance of Sustainable Development Goals. En Kanie, N. y Biermann, F. (eds.). (2017). *Governing through goals: Sustainable development goals as governance innovation* (pp. 213-239). MIT Press.
- Bhattacharya, D. y Ali, M. A. (2014). *The SDGs-What are the "Means of Implementation"?*. Future United Nations Development System.
- Bidarbakhtnia, A. (2017 b). A Weighted Extrapolation Method for measuring the SDGs Progress. *UNESCAP Working Paper SD/WP/04/ March 2017*.
- Bidarbakhtnia, A. (2017a). Tracking progress towards the SDGs: measuring the otherwise ambiguous progress. *UNESCAP Working Paper SD/WP/05/May 2017*.
- Bidarbakhtnia, A. (2020). Measuring sustainable development goals (SDGs): An inclusive approach. *Global Policy*, 11 (1): 356-367.
- Bidarbakhtnia, A. (2022). SDG progress assessment; comparing apples with what?. *Statistical Journal of the IAOS*, 38 (1): 245-250.
- Biermann, F., Hickmann, T. y Sénit, C-A. (2022a). Assessing the impact of global goals. En Biermann, F. Hickmann, T. y Sénit, C-A. (eds.), *The political impact of the sustainable development goals. Transforming Governance through Global Goals?* (pp. 1-21). Cambridge University Press.

- Biermann, F., Hickmann, T., Sénit, C. A., Beisheim, M., Bernstein, S., Chasek, P., ... y Wicke, B. (2022). Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 5 (9): 795-800.
- Biermann, F., Hickmann, T., Sénit, C-A. y Grob, L. (2022b). The Sustainable Development Goals as a transformative force? Key insights. En Biermann, F. Hickmann, T. y Sénit, C-A. (eds.), *The political impact of the sustainable development goals. Transforming Governance through Global Goals?* (pp. 204-226). Cambridge University Press.
- Bleys, B. (2012). Beyond GDP: Classifying Alternative Measures for Progress. *Social Indicator Research* 109: 355–376.
- Browne, S. (2017). *Sustainable development goals and UN goal-setting*. Taylor & Francis.
- Charveriat C., Bodin E. y Planells O. (2021) *Targets and indicators for a meaningful implementation of the European Green Deal*. Think2030 policy paper. Brussels: Institute for European Environmental Policy.
- Charveriat, C. y Holme, C. (2021). *European green deal barometer 2021*. Institute for European Environmental Policy and GlobeScan.
- Cohen, G. y Shinwell, M. (2020). How to measure distance to SDG targets anywhere: Adapting the methodology of the Measuring Distance to the SDG Targets study to go beyond OECD countries, with an application to selected Latin American countries. *Oecd Statistics Working Papers 2020/03. SDD/DOC(2020)3*
- Çolak, M.S. y Ege, A. (2013). An assessment of EU 2020 strategy: Too far to reach?. *Social Indicators Research*, 110: 659-680.
- Costanza, R., Daly, L., Fioramonti, L., Giovannini, E., Kubiszewski, I., Mortensen, L. F., Pickett, K.E., Ragnarsdottir, K.V., Vogli, R.D. y Wilkinson, R. (2016). Modelling and measuring sustainable wellbeing in connection with the UN Sustainable Development Goals. *Ecological Economics* 130: 350-355.
- Costanza, R., Kubiszewski, I. y Fioramonti, L. (2023). Sustainable Wellbeing and the United Nations Sustainable Development Goals. En Rieger, E., Costanza, R., Kubiszewski, I. y Dugdale, P. (eds.), *Toward an Integrated Science of Wellbeing* (pp. 476-492). Oxford University Press.
- D’Orazio, M. y Gennari, P. (2021, July). A note on assessing progress towards the SDG targets. *Proceedings 63rd ISI World Statistics Congress* (Vol. 11, p. 16).
- Dalby, S., Horton, S. y Mahon, R. (2019). Global governance challenges in achieving the Sustainable Development Goals. Introduction. En Dalby, S., Horton, S., Mahon, R. y Diana Thomaz, D. (eds.), *Achieving the Sustainable Development Goals. Global Governance Challenges* (pp. 1-18). New York: Routledge Taylor & Francis.
- Dang, H.A.H. y Serajuddin, U. (2020). Tracking the sustainable development goals: Emerging measurement challenges and further reflections. *World Development*, 127, 104570.
- Dasgupta, P. (2001). *Human Well-Being and the Natural Environment*. Oxford: Oxford University Press.

- Easterly, W. (2015). The SDGs Should Stand for Senseless, Dreamy, Garbled. *Foreign policy*, September 28, 2015.
- Easterly, W. (2015). The trouble with the sustainable development goals. *Current History*, November 2015, 775: 322–325.
- Elder, M., Bengtsson, M. y Akenji, L. (2016). An optimistic analysis of the means of implementation for sustainable development goals: Thinking about goals as means. *Sustainability*, 8 (9): 962.
- Employment Committee and Social Protection Committee. (2019). Assessment of the Europe 2020 Strategy. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- EC (European Commission) (2019). *The European Green Deal*. COM(2019) 640 final. Brussels, December 11
- EC (European Commission) (2023). *EU Voluntary Review on progress in the implementation of the 2030 Agenda*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Economic and Social Committee (2018). Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Indicators better suited to evaluate the SDGs — the civil society contribution' (2018/C 440/03). *Official Journal of the European Union*, 6.12.2018, pp. 14-21.
- European Parliament (2022). European Parliament resolution of 23 June 2022 on the implementation and delivery of the Sustainable Development Goals (SDGs) (2022/2002(INI)). *Official Journal of the European Union, C series*, 27.1.2023, pp. 28-32 (C/2024/876).
- Eurostat (2014a). *Getting messages across using indicators. A handbook based on experiences from assessing Sustainable Development Indicators*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2014b). Towards a harmonised methodology for statistical indicators. Part 1: Indicator typologies and terminologies. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2024a). *EU SDG Indicator set 2024. Result of the review in preparation of the 2024 edition of the EU SDG monitoring report. Final version of 18/06/2024*. European Commission,
- Eurostat (2024b). *The assessment of indicator trends against SDG-related EU objectives and targets*. European Commission, 30 May 2024.
- Eurostat (2024c). *The methodology for assessing the EU Member States status and progress towards SDGs*. European Commission, 30 May 2024.
- Fukuda-Parr, S. (2018). Sustainable Development Goals. En Weiss, T. y Daws, S. (eds.), *The Oxford Handbook of the United Nations* (online edition).
- Fukuda-Parr, S. (2023). Sustainable Development Goals (SDGs) and the promise of a transformative agenda. En Weiss y Wilkinson, R. (eds.) *International Organization and Global Governance* (pp. 708-723). Routledge.
- Fukuda-Parr, S. y McNeill, D. (2019). Knowledge and politics in setting and measuring the SDG S: Introduction to special issue. *Global Policy*, 10, Supplement 1: 5-15.

- Gasper, D. (2019). The road to the sustainable development goals: Building global alliances and norms. *Journal of Global Ethics*, 15 (2): 118-137.
- Gennari, P. y D'Orazio, M. (2020). A statistical approach for assessing progress towards the SDG targets. *Statistical Journal of the IAOS*, 36 (4): 1129-1142.
- Goertz, G. (2006). *Social science concepts*. Princeton University Press.
- Goertz, G. (2020). *Social Science Concepts and Measurement*. Princeton University Press.
- Hák, T., Janoušková, S., y Moldan, B. (2016). Sustainable Development Goals: A need for relevant indicators. *Ecological indicators*, 60: 565-573.
- Hall, J., Giovannini, E., Morrone, A. y Ranuzzi, G. (2010). A framework to Measure the Progress of Societies. *OECD Statistics Working Papers* 2010/05. STD/DOC (2010)5.
- Hametner, M. y Kostetckaia, M. (2020). Frontrunners and laggards: How fast are the EU member states progressing towards the sustainable development goals?. *Ecological Economics*, 177: 106775.
- Holden, E., Linnerud, K. y Bøe, V. (2024). Sustainable development: Notions, numbers, and narratives. *Sustainable Development 2024*: 1-14
- Hood, C. (2006). Gaming in target world: The targets approach to managing British public services. *Public administration review*, 66 (4): 515-521.
- Hood, C. (2007). Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?, *Public Money and Management*, 27 (2): 95-102.
- Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2023). *Global Sustainable Development Report 2023: Times of crisis, times of change: Science for accelerating transformations to sustainable development*, New York: United Nations.
- INE (2024). *Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. En Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Examen nacional voluntario 2024. Sobre la implementación de la Agenda 2030 (Anexo)*. Abril de 2024.
- Jabareen, Y. (2009). Building a conceptual framework: philosophy, definitions, and procedure. *International Journal of Qualitative Methods*, 8 (4): 49-62.
- Kamau, M., Chasek, P. y O'Connor, D. (2018). *Transforming multilateral diplomacy: The inside story of the Sustainable Development Goals*. Routledge.
- Kanie, N. (2020). Sustainable Development Goals and International Governance: Indicators as a Key Mechanism for Success. En Hori, S., Takamura, Y., Fujita, T. y Kanien N. (eds.), *International Development and the Environment* (pp. 17-25). Springer.
- Kanie, N., Bernstein, S., Biermann, F. y Haas, P. M. (2017). Introduction: Global governance through goal setting. En Kanie, N. y Biermann, F. (eds.). (2017). *Governing through goals: Sustainable development goals as governance innovation* (pp. 1-27). MIT Press.

- Kanie, N., Griggs, D., Young, O., Waddell, S., Shrivastava, P., Haas, P. M., ... y Kőrösi, C. (2019). Rules to goals: emergence of new governance strategies for sustainable development: Governance for global sustainability is undergoing a major transformation from rule-based to goal-based. But with no compliance measures, success will require an unprecedented level of coherency of action founded on new and reformed institutions nationally and internationally. *Sustainability Science*, 14: 1745-1749.
- Kapto, S. (2019). Layers of politics and power struggles in the SDG indicators process. *Global Policy*, 10: 134-136.
- Kim, R.E. (2023). Augment the SDG indicator framework. *Environmental Science & Policy*, 142: 62-67.
- Knoll, A., Grosse-Puppenthal, S. y Mackie, J. (2015). Universality and differentiation in the post-2015 development agenda. *European Centre of Development Policy Management. Discussion paper No. 173*.
- Koundouri, P., Alamanos, A., Plataniotis, A., Stavridis, C., Perifanos, K. y Devves, S. (2024). Assessing the sustainability of the European Green Deal and its interlinkages with the SDGs. *npj Climate Action*, 3 (1): 23.
- Kubiszewski, I., Mulder, K., Jarvis, D. y Costanza, R. (2022). Toward better measurement of sustainable development and wellbeing: A small number of SDG indicators reliably predict life satisfaction. *Sustainable Development*, 30 (1): 139-148.
- Lafortune, G., Fuller, G., Moreno, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C. (2018). *SDG Index and Dashboards. Detailed Methodological Paper*. Available online: [http://sdgindex.org/assets/files/2018/Methodological%20Paper\\_v1\\_gst\\_jmm\\_Aug2018\\_FINAL.pdf](http://sdgindex.org/assets/files/2018/Methodological%20Paper_v1_gst_jmm_Aug2018_FINAL.pdf)
- Lafortune, G., Fuller, G., Schmidt-Traub, G. y Kroll, C. (2020). How is progress towards the sustainable development goals measured? Comparing four approaches for the EU. *Sustainability*, 12 (18): 7675.
- Laurent, É. (2020). The European Green Deal: from growth-strategy to social-ecological transition?. En Vanhercke, B., Spasova, S. y Fronteddu, B. (eds.), *Social policy in the European Union: state of play* pp. 97-111). Brussels: ETUI Printshop.
- Lee, D., Pulawska, G. y Morton, J. (2017). *Implementation guide for the sustainable development goals*. Asia-Europe Foundation.
- Lella, L., Osés-Eraso, N. y Stamos, I. (2024). Pioneering a sustainable development goals monitoring framework for European regions. *Ecological Indicators*, 166, 112248.
- Lella, L., Osés-Eraso, N. (2023). *Monitoring the SDGs at the regional level in EU. REGIONS2030 pilot project. Final report* (Stamos, I. y Manfredi, R. eds.). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Long, G. (2015). The Idea of Universality in the Sustainable Development Goals. *Ethics & International Affairs*, 29 (2): 203-222.

- Long, G. (2018). Underpinning commitments of the Sustainable Development Goals. En French, D. y Kotze, L.J. (eds), *Global Goals: Law, Theory and Implementation* (pp. 91–116). London: Edward Elgar Publishing.
- Long, G., Censoro, J. y Rietig, K. (2023). The sustainable development goals: governing by goals, targets and indicators. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 23 (2): 149-156.
- MacFeely, S. (2020). Measuring the sustainable development goal indicators: An unprecedented statistical challenge. *Journal of official statistics*, 36 (2): 361-378.
- Mair, S., Jones, A., Ward, J., Christie, I., Druckman, A. y Lyon, F. (2018). A critical review of the role of indicators in implementing the sustainable development goals. En Leal Filho, W. (ed.) *Handbook of sustainability science and research* (pp. 41-56). Springer International Publishing.
- Mazrekaj, D., Schiltz, F. y Titl, V. (2020). The EU's SDG monitoring and report not yet fit for purpose. Towards an inclusive, participatory and transparent process that works for all. En Beales, S. y Gelber, G. (eds.) *The Sustainability Illusion The reality behind the EU's sustainability claims and the necessity to accelerate action. Civil society SDG monitoring report*. SDG Watch Europe.
- McArthur, J.W. y Rasmussen, K. (2019). Classifying Sustainable Development Goal trajectories: A country-level methodology for identifying which issues and people are getting left behind. *World Development*, 123: 104608.
- Melamed, C. y Bergh., G. (2014). *Sustainable Development Goals and Targets: Options for differentiating between countries*. London: Overseas Development Institute.
- Merry, S. (2011). Measuring the world: Indicators, human rights, and global governance. *Current Anthropology*, 52 (3): S83–S95.
- Merry, S.E. (2016). *The Seductions of Quantification. Measuring human rights, gender violence, and sex trafficking*. The University of Chicago Press.
- Miola, A. y Schiltz, F. (2019). Measuring sustainable development goals performance: How to monitor policy action in the 2030 Agenda implementation?. *Ecological economics*, 164, 106373.
- Mustajoki, J., Borchardt, S., Büttner, L., Köhler, B., Lepenies, R., Lyytimäki, J. ... y Richard, D. (2022). Ambitiousness of Sustainable Development Goal (SDG) targets: classification and implications for policy making. *Discover Sustainability*, 3 (1): 36.
- Navarro, M., Gibaja, J.J., Franco, S., Murciego, A., Gianelle, C. Hegyi, F.B. y Kleibrink, A. (2014). Regional benchmarking in the smart specialisation process: Identification of reference regions based on structural similarity. *S3 Working Paper Series*, No. 03/2014.
- Navarro, M. (2022). El bienestar: delimitación y marcos para su análisis. *Orkestra working paper, Series in territorial competitiveness*, No. 2022-R01(CAS).
- Navarro, M. (2023a). Los indicadores en la investigación académica. *Orkestra working paper, Series in territorial competitiveness*, No. 2023-R03.

- Navarro, M. (2023b). Los indicadores orientados a la acción pública. *Orkestra working paper, Series in territorial competitiveness*, No. 2023-R04.
- Navarro, M. (2024). Las interrelaciones entre las dimensiones y determinantes del bienestar. *Orkestra working paper, Series in territorial competitiveness*, No. 2024-R02.
- Nerini, F.F., Mazzucato, M., Rockström, J., van Asselt, H., Hall, J. W., Matos, S., ... y Sachs, J. (2024). Extending the Sustainable Development Goals to 2050—a road map. *Nature*, 630 (8017): 555-558.
- Niestroy, I. (2016). How are we getting ready? The 2030 Agenda for Sustainable Development in the EU and its Member States: analysis and action so far. *Discussion Paper 9/2016, German Development Institute*.
- OECD (2017). *Measuring distance to the SDG targets*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). *Measuring Distance to the SDG Targets 2019: An Assessment of Where OECD Countries Stand*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020). *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report*. OECD Urban Policy Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2022). *The Short and Winding Road to 2030: Measuring Distance to the SDG Targets*. Paris: OECD Publishing.
- Ordaz, E. (2019). The SDGs indicators: a challenging task for the international statistical community. *Global Policy*, 10: 141-143.
- Ossewaarde, M. y Ossewaarde-Lowtoo, R. (2020). The EU's green deal: a third alternative to green growth and degrowth?. *Sustainability*, 12 (23): 9825.
- Paleari, S. (2022). The impact of the European Green Deal on EU environmental policy. *The Journal of Environment & Development*, 31 (2): 196-220.
- Pradhan, P., van Vuuren, D., Wicke, B. et al. (2022). Methods for analysing steering effects of global goals. En Biermann, F. Hickmann, T. y Sénit, C-A. (eds.), *The political impact of the sustainable development goals. Transforming Governance through Global Goals?* (pp. 172-203). Cambridge University Press.
- Rametsteiner, E., Pülzl, H., Alkan-Olsson, J. y Frederiksen, P. (2011). Sustainability indicator development—Science or political negotiation?. *Ecological indicators*, 11 (1): 61-70.
- Ravitch, S.M. y Riggan, M. (2016). *Reason & rigor: How conceptual frameworks guide research*. Sage publications.
- Raworth, K. (2017). *Doughnut Economics. Seven ways to think like a 21st Century Economist*. Vermont, USA: Chelsea Green Publishing.
- Robeyns, I. (2005). The Capability Approach: A Theoretical Survey. *Journal of Human Development* 6 (1): 93-117.

- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Durand-Delacre, D. y Teksoz, K. (2017). *SDG Index and Dashboards Report 2017*. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).
- Sachs, J.D., Lafortune, G. y Fuller, G. (2024). *The SDGs and the UN Summit of the Future. Sustainable Development Report 2024*. Paris: SDSN, Dublin: Dublin University Press.
- Schunz, S. (2022). The 'European Green Deal' –a paradigm shift? Transformations in the European Union's sustainability meta-discourse. *Political Research Exchange*, 4 (1): 2085121.
- SDG Watch Europe (2023). *How far is Europe from achieving the SDGs?* Civil Society Spotlight Report.
- Shinwell, M. y Cohen, G. (2020). Measuring countries' progress on the Sustainable Development Goals: methodology and challenges. *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 17: 167-182.
- Spaiser, V., Ranganathan, S., Swain, R.B. y Sumpter, D.J. (2017). The sustainable development oxymoron: quantifying and modelling the incompatibility of sustainable development goals. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 24 (6): 457-470.
- Stegeman, I., Putatti, V., Godfrey, A. y Costongs, C. (2024). Strengthening the European Semester to Achieve Economies of Wellbeing. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 21 (5): 634.
- Steurer, R. y Hametner, M. (2013). Objectives and Indicators in Sustainable Development Strategies: Similarities and Variances across Europe. *Sustainable Development* 21: 224–241.
- Stiglitz, J., Fitoussi, J. y Durand, M. (2018). *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*. Paris: OECD Publishing.
- Tóthová, D. y Heglasová, M. (2022). Measuring the environmental sustainability of 2030 Agenda implementation in EU countries: How do different assessment methods affect results?. *Journal of Environmental Management*, 322: 116152.
- UNECE (2009). *Measuring sustainable development*. Prepared in cooperation with the Organisation for Economic Co-operation and Development and the Statistical Office of the European Communities (Eurostat). New York and Geneva: United Nations.
- UNECE (2014). Conference of European statisticians. Recommendations on measuring sustainable development. Prepared in cooperation with the Organisation for Economic Co-operation and Development and the Statistical Office of the European Communities (Eurostat). New York and Geneva: United Nations.
- UNECE (2016). *Interim report on Adjusting the CES Recommendations on Measuring Sustainable Development to SDGs. Note by the Task Force*. ECE/CES/2016/18.

- UNECE (2022). *Conference of European Statisticians. Road Map on Statistics for Sustainable Development Goals* (2<sup>nd</sup> edition). Geneva: United Nations.
- UNESCAP (2020). *Asia and the Pacific SDG Progress Report*. United Nations Publication.
- UNESCAP (2024). Annex 1: Technical notes - methodology to measure progress. En *Asia and the Pacific SDG Progress Report. Showcasing Transformative Actions* (pp. 55-59). United Nations Publication.
- UN (United Nations) (2007). *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies* (third edition). New York: United Nations.
- UN (United Nations) (2024a). *The Sustainable Development Goals Report 2024*.
- UN (United Nations) (2024b). *The Sustainable Development Goals Report 2024. Technical Note for Progress Assessment*.
- van Vuuren, D. P., Zimm, C., Busch, S., Kriegler, E., Leininger, J., Messner, D., ... y Soergel, B. (2022). Defining a sustainable development target space for 2030 and 2050. *One Earth*, 5(2): 142-156.
- Van Zanten, J.A. y Putintseva, M. (2025). Evaluating governmental policies for the sustainable development goals using hierarchical clustering. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 1-19.
- Vandemoortele, J. (2009). The MDG conundrum: meeting the targets without missing the point. *Development policy review*, 27 (4): 355-371.
- Vandemoortele, J. (2017). From MDGs to SDGs: critical reflections on global targets and their measurement. En Van Bergeijk, P.A. y van der Hoeve, R. (eds.). *Sustainable development goals and income inequality* (pp. 32-50). Edward Elgar Publishing.
- Vijge, M.J., Biermann, F., Kim, R.E., BogerS, M., Van Driel, M., Montesano, F.S., Yunita, A. y Kanie, N. (2020). Governance through Global Goals. En Biermann, F. y Kim, R.E. (2020). *Architectures of earth system governance. Institutional Complexity and Structural Transformation* (pp. 254-274). Cambridge University Press.
- Walesiak, M., Dehnel, G. y Obrębałski, M. (2021). Assessment of the Europe 2020 strategy: A multidimensional indicator analysis via dynamic relative taxonomy. *Energies*, 14 (16): 4990.
- Walheer, B. (2018). Decomposing the Europe 2020 index. *Social Indicators Research*, 140 (3): 875-905.



# Orkestra

INSTITUTO VASCO  
DE COMPETITIVIDAD  
FUNDACIÓN DEUSTO

[www.orquestra.deusto.es](http://www.orquestra.deusto.es)