



La carta del GETEM

Carta número 14. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y las políticas públicas: nuevos retos para integrar los ODS, por Daniel Gayo Lafée

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), denominada [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), es un plan de acción impulsado por Naciones Unidas que se aprueba en septiembre del 2015 como resolución de su Asamblea General con la firma de 193 países. Esta Agenda persigue promover el desarrollo sostenible en favor de las personas, el planeta, la prosperidad y la paz y estabilidad (como ámbitos esenciales del desarrollo), a través de la definición de 17 ODS que conforman un nuevo paradigma del desarrollo con sus 169 metas de desarrollo sostenible a ser alcanzadas en el año 2030. Una forma de visibilizar los ODS es ver su posible vinculación directa con esos ámbitos clave del desarrollo sostenible (Tabla 1).

Tabla 1: Ámbitos del desarrollo sostenible (DS) y ODS

| Ámbitos del DS | ODS directamente vinculados |
|--------------------------|--|
| Personas | ODS 1 (combate a la pobreza) ODS 2 (erradicar el hambre) ODS 3 (promoción de la salud y bienestar) ODS 4 (lograr una educación de calidad) ODS 5 (lograr la igualdad de género) |
| Prosperidad | ODS 8 (promoción empleo decente y crecimiento económico) ODS 7 (logro de energía asequible y no contaminante) ODS 9 (potenciar la innovación, industria e infraestructuras) ODS 10 (reducción de desigualdades) ODS 11 (lograr ciudades y comunidades sostenibles) |
| Planeta | ODS 6 (promoción del agua limpia y saneamiento) ODS 12 (sistemas de producción y consumo responsables) ODS 13 (combate al cambio climático) ODS 14 (protección de la vida submarina) ODS 15 (protección de la vida en ecosistemas terrestres) |
| Paz y estabilidad | ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) |
| Medios y recursos | ODS 17 (alianzas multi-actor y multinivel, cooperación internacional, recursos y fuentes de financiación) |

La Agenda 2030 como salto cualitativo a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio

De esta manera, la Agenda 2030 incluye más objetivos y metas de desarrollo frente a los anteriores 10 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, del año 2000), con más ámbitos de actuación, más necesidades, y requiere de una gestión más complicada, con lo que la nueva Agenda 2030 para el desarrollo sostenible supone un salto cualitativo respecto a los ODM. Con ello se establece un nuevo paradigma de desarrollo sostenible en torno a las tres dimensiones de la sostenibilidad: la económica, la social y la medioambiental, interdependientes entre sí, donde se requiere aplicar un enfoque integral del desarrollo y evitar la tradicional compartimentación de las intervenciones con visiones sectoriales del desarrollo. Los ODS no han de contemplarse de forma aislada, sino de manera holista y coherente, resaltando las interrelaciones existentes entre ellos para aumentar el impacto de las actuaciones. Además, son ODS universales y vinculan por primera vez a todos los países (con independencia de su nivel de desarrollo), frente a los precedentes ODM que focalizaban los esfuerzos del desarrollo en la visión tradicional de ayuda a los países en vías de desarrollo. Y respecto a la diversidad de actores inmersos en los procesos del desarrollo, la Agenda 2030 vincula a todos ellos, públicos y privados, nacionales e internacionales (gobiernos nacionales y subnacionales, ONU, esquemas de integración regional, empresas, consumidores, universidades, familias, ONGD, fundaciones, sociedad civil, etc.), siendo todos corresponsables para contribuir a su logro.

Si bien las responsabilidades son compartidas entre todos los actores inmersos en todo proceso de desarrollo, la principal responsabilidad para impulsar los ODS recae en los gobiernos nacionales a través de sus políticas nacionales e internacionales, a la par que se exige una mayor implicación del resto de actores y que se potencie un diálogo multi-actor y multinivel entre ellos. Con todo ello, la Agenda 2030 supone un nuevo marco de referencia para las políticas públicas, con importantes desafíos de gestión pública, de financiación del desarrollo, y de diseño de estrategias y políticas públicas. Y ello, con el elemento determinante de que exista una firme voluntad política e implicación de los gobiernos para con la Agenda 2030, tanto en sus propios países con el diseño de las políticas internas, como a nivel internacional en sus políticas de cooperación internacional para el desarrollo, migratoria, de comercio e inversión exterior, y en su posicionamiento en la ONU y en los organismos internacionales y esquemas de integración en los que participe.

El seguimiento de la Agenda 2030

Para visibilizar los avances de los gobiernos con la Agenda 2030, impulsar el conocimiento de experiencias, compartir recursos y potenciar alianzas, la ONU ha promovido una arquitectura institucional y mandato político al más alto nivel con la creación de la plataforma de [Foro Político de Alto](#)

[Nivel sobre el Desarrollo Sostenible](#) (*High Level Political Forum on Sustainable Development*, en sus siglas en inglés). En esta plataforma, desde el año 2016 los gobiernos comparten sus [Exámenes Nacionales Voluntarios \(ENV\) sobre sus avances en los ODS](#) y sus informes de progreso al respecto. En el caso de España se ha presentado un primer [Informe de España para el Examen Nacional Voluntario 2018](#), así como un informe voluntario de progreso con el [Progress Report 2019 – Implementation of the 2030 Agenda in Spain](#), a la par que se ha adquirido el compromiso de volver a remitir un ENV en el 2021.

La participación y envío periódico de los ENV es un indicador del grado de compromiso de los gobiernos nacionales con la Agenda 2030. Así, en la actualidad sobresale que la mayoría de países han participado con el envío de al menos un ENV; que solo unos pocos no lo han hecho todavía (desataca el caso de los Estados Unidos de América, junto a Nicaragua, Cuba, la Santa Sede o Irán, y la mayoría de países menos adelantados en desarrollo); que buena parte de los países desarrollados sólo han remitido uno (Francia, Alemania, Japón, Italia, España, Irlanda, Canadá, Israel, Australia, Reino Unido, Islandia, y Nueva Zelanda, entre otros); que hay más países en desarrollo que desarrollados con dos ENV enviados (China, Egipto, México, Ecuador, Chile, Guatemala, Honduras, Uruguay, Panamá, República Checa, Estonia, Eslovenia, Finlandia, Azerbaiyán, Indonesia, Qatar, Uganda, Nigeria, Níger, Turquía, Nepal, Bangladesh, Suiza y Filipinas, entre otros), o que el mayor compromiso se da en solo dos países en vías de desarrollo con tres ENV hechos (Togo y Benín).

Más allá de la visibilidad y señales políticas que los gobiernos den sobre su compromiso con los ODS, el nuevo marco de la Agenda 2030 conlleva que el sector público tenga un rol activo y estratégico en la promoción del desarrollo, con importantes retos de gestión y de actuación pública. Así, se da un renovado papel del sector público como actor estratégico y director del desarrollo en los ODS, a través de políticas públicas que generen estabilidad, resiliencia y redistribuyan el ingreso para asegurar a los estratos más pobres y vulnerables un mínimo de bienestar multidimensional. A su vez, se requiere un necesario fortalecimiento de las instituciones, y un impulso de las políticas fiscales redistributivas que aumente la capacidad financiera de los gobiernos con mayores recursos propios que permita disminuir la dependencia financiera externa.

Retos del sector público ante los ODS

En este marco de los ODS, se pueden destacar tres retos fundamentales para el sector público para el potenciar el desarrollo sostenible: la generación de recursos públicos adicionales; la mejora de la coordinación y coherencia en las políticas públicas para el desarrollo; y el enfoque integral del desarrollo –y de la interrelación de ODS- en el diseño de políticas públicas.

El primer reto hace referencia a la capacidad de intervención del sector

público para promover el desarrollo sostenible y, por ello, tiene que ver con que se generen suficientes recursos y medios de implementación para avanzar en los ODS. Aquí, resulta determinante que los gobiernos tengan suficiencia financiera para la ejecución de políticas públicas que impulsen los ODS, de tal manera que en la mayoría de los países se precisa de una mayor movilización de recursos domésticos, en buena medida y preferiblemente, a través de mayores niveles de recaudación tributaria. Cuánto aumente y cómo se instrumente la obtención de recursos públicos determinará su impacto directo en varios ODS: en lograr los medios necesarios para su consecución (ODS 17), en la reducción de desigualdades en la distribución de la renta (ODS 10), o en el crecimiento económico y el empleo (ODS 8), entre los más destacables. Aprovechar para incrementar la progresividad real del sistema impositivo con una mayor intensidad recaudatoria de los impuestos directos y/o progresivos puede contribuir a lograr mayores niveles de equidad, a la par que una mayor recaudación pública -de la mano de unas políticas públicas más eficientes- puede contribuir a sanear las cuentas públicas con una reducción de déficits fiscales y de los niveles de endeudamiento público (y de dependencia financiera externa en buena parte de los países en vías en desarrollo). Aquí, aflora el debate de las reformas fiscales como elemento determinante de los procesos de desarrollo.

Además, el aumento de recaudación pública posibilitaría financiar mejoras -y una mayor cobertura- en la provisión de la educación (ODS 4) y la sanidad públicas (ODS 3), en los programas de protección social (ODS 1 y ODS 2), en las infraestructuras (ODS 9), o en las políticas de combate al cambio climático (ODS 13), por mencionar algunos ámbitos esenciales para el desarrollo sostenible. No obstante, también hay que resaltar que la obtención de mayores recursos para el desarrollo ha de venir, en buena parte, a través del importante papel que las empresas ejercen en la financiación del desarrollo, bien a través de las inversiones privadas -y de Inversión Extranjera Directa (IED) en los países en desarrollo-; de su responsabilidad social corporativa, financiación de donaciones y creación de fondos de desarrollo (por ejemplo, la aportación en abril del 2020 de la Fundación Bill y Melinda Gates de 250 millones de dólares a la Organización Mundial de la Salud (OMS), tras la retirada de la financiación de la administración Trump en plena pandemia del Covid-19); o de la creación de eficaces alianzas público-privadas para el desarrollo sostenible (APPDS).

De poco sirve aumentar la capacidad de intervención del sector público para promover el desarrollo si no va acompañada de la necesaria coordinación y coherencia de las políticas públicas para el desarrollo sostenible. Aquí adquiere especial relevancia el diseño de adecuadas estrategias a largo plazo y planes para el desarrollo sostenible, a la vez que haya coordinación multinivel y multi-actor que permita una coherencia sistémica de las intervenciones y, con ello, se pueda aumentar su impacto en el desarrollo sostenible. Un ejemplo de planificación del gobierno de España lo tenemos en su [Plan de Acción para la](#)

[Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible](#), aprobado en junio del 2018. En él se visibiliza el estado de situación de cada ODS en nuestro país, el compromiso que adquieren tanto los gobiernos subnacionales (CCAA y ayuntamientos) como las organizaciones de la sociedad civil con la Agenda 2030; la necesidad de alinear las políticas, los programas y las instituciones con los ODS; el establecimiento de alianzas entre los actores; o el interesante protagonismo que adquiere el diseño de las “políticas palanca¹” para los ODS (punto 7.1. de dicho Plan). Hay que resaltar que, si bien este Plan es un primer y valioso avance de diagnóstico de situación respecto a los ODS, todavía está pendiente la aprobación de la anunciada estrategia española de desarrollo sostenible, que permita establecer objetivos a largo plazo para las políticas públicas, que genere un marco de estabilidad y certidumbre –para todos los actores, públicos y privados- en la planificación del desarrollo sostenible en España, y que refuerce la coordinación entre el gobierno central, las CCAA y los ayuntamientos en el diseño de sus planes de desarrollo.

La necesidad de lograr una mayor coordinación para el desarrollo genera la oportunidad de aplicar un triple enfoque para una nueva arquitectura de las políticas públicas para alcanzar los ODS: i) con una mayor coordinación intersectorial que rompa el tradicional diseño de políticas por compartimentos ministeriales; ii) con una mayor articulación territorial que fomente la coordinación y la cohesión territorial y el cierre de brechas de desarrollo entre las regiones; y iii) con una protección social a lo largo de la vida que responda a las nuevas necesidades, ante el cambio de la estructura demográfica (de su esperanza de vida), de flujos migratorios, o como respuesta al surgimiento de retos y crisis sanitarias y alimenticias (por pandemias, por escasez o encarecimiento de alimentos básicos, por el calentamiento global y catástrofes naturales, y por escasez de agua, entre otros).

Un elemento clave para la coherencia de políticas públicas para el desarrollo sostenible es que exista un adecuado alineamiento entre ellas por parte de los diferentes actores multinivel. De ahí la importancia de que exista una estrategia nacional de desarrollo sostenible, o Plan Nacional de Desarrollo, a la que se puedan alinear los planes territoriales de desarrollo de los gobiernos subnacionales (regiones y municipios), los proyectos y programas de cooperación internacional para el desarrollo, o los programas regionales multilaterales que se desplieguen en los esquemas de integración regional. Con ello se posibilita que aumente el impacto de todas las intervenciones en su contribución al proceso de avance hacia un desarrollo sostenible, a través de una adecuada suma de esfuerzos y complementación de las actuaciones, del surgimiento de sinergias para el desarrollo, y de la creación de alianzas APPDS. De

¹ El concepto de “política palanca” hace referencia a aquellas políticas y programas que aceleran el progreso hacia los ODS, con enfoque transversal y coherente, y que permiten alcanzar un impacto más rápido en el desarrollo sostenible.

nuevo, aflora la importancia de que exista una adecuada coordinación y confianza entre la diversidad de actores para que sea posible esa necesaria alineación de esfuerzos para avanzar en los ODS compartidos. Así, el binomio entre la coordinación (y confianza) entre actores y la coherencia de políticas e intervenciones se muestra indisoluble -y de refuerzo bidireccional- para promover el desarrollo sostenible.

Por último, hay que resaltar el reactivado y necesario papel de los gobiernos subnacionales para potenciar el avance en las metas de los ODS. Es preciso involucrar a los municipios y a las regiones en la consecución de los ODS para promover la sensibilización y participación de la ciudadanía en la Agenda 2030, para potenciar que se dé un desarrollo “desde abajo” sostenible y, en definitiva, para aumentar la eficacia de las intervenciones partiendo de un mejor conocimiento de los problemas, las necesidades, los recursos y capacidades existentes en los diferentes territorios de cara a avanzar en los ODS. La localización de la Agenda 2030 es uno de los principales retos actuales para progresar de forma rápida y eficaz en los ODS, y para ello se requiere dotar a los gobiernos subnacionales de suficiente financiación, a la par que se refuercen institucionalmente sus capacidades de gestión pública.

Nueva gestión de políticas públicas para el desarrollo sostenible

La integralidad del desarrollo sostenible, con sus diferentes dimensiones (económica, social y medioambiental) y ámbitos de actuación (resaltados con los 17 ODS), supone quizás el reto más novedoso para el diseño de las políticas públicas ante la Agenda 2030. Requiere romper con el diseño tradicional de políticas públicas por departamento ministerial, consejería o concejalía; elevar el foco a una perspectiva integral y sistémica del desarrollo sostenible; conocer las interrelaciones entre los ODS y sus metas; y coordinarse con otras administraciones públicas y con la diversidad de actores. Es decir, se requiere de un cambio de cultura en la gestión pública a través de una clara voluntad política hacia la Agenda 2030 y una promoción de la formación y especialización en materia de ODS a los cuadros de dirección, gestión y técnicos de las administraciones públicas, que posibilite vencer la resistencia al cambio en los procedimientos de gestión pública.

La necesidad de aplicar una gestión pública orientada a resultados de desarrollo sostenible en todas las fases del proceso de actuación pública y de diseño de las políticas públicas demanda un adecuado entendimiento de la integralidad del desarrollo y su encaje tanto con los instrumentos de gestión pública (de regulación, los administrativos, de planificación, los operativos y de proceso, los de incentivación económica, o de los de medición, seguimiento y evaluación, entre otros), como con las actuaciones y canales de intervención pública (de planificación, con las unidades organizativas y de acción, con los controles e inspecciones, o con los informes de resultados y de rendición de cuentas, entre otros). Un interesante ejemplo de gestión pública adaptada a este reto lo

tenemos en el [Desarrollo de un modelo de gestión ambiental con gobernanza sostenible](#), de la Diputación Foral de Vizcaya en el año 2016. En este modelo se establece una visión holista de la gestión ambiental sostenible estableciendo nodos sectoriales y funcionales, y su relación con los canales de distribución, a la par que pone el acento en diferentes factores clave de para la gestión ambiental: la sostenibilidad, el capital natural, la producción y consumo de bienes y servicios, la ciencia y tecnología, la presión ambiental y el bienestar humano.

Comprender la integralidad del desarrollo sostenible conlleva entender y asimilar las interdependencias básicas entre los ODS y sus metas, de manera que la estrategia de intervención pública se alinee a la lógica de los ODS, se rompa con la sectorialidad tradicional de las actuaciones, y se pueda aumentar el impacto en el desarrollo sostenible. Así, partiendo de un modelo simple de dos ODS directamente vinculados con la finalidad de una intervención pública determinada, y escogiendo dos metas básicas al respecto de cada uno de los ODS, se requiere identificar si existe relación causa-efecto entre las metas; si esta relación es directa (inmediata) o indirecta (que pasa por otras metas); y si una meta es influenciada (efecto) o es influyente (causa) con respecto a la otra.

Lógicamente, este ejercicio se ha de ampliar en su alcance a otros ODS y metas según la naturaleza de la intervención y su objetivo final, con modelos sistémicos más ricos en interdependencias entre más ODS y más metas vinculadas para su consecución. Para ello, se requiere realizar previamente un análisis sistémico y de contexto del desarrollo sostenible que identifique los cuellos de botella y motores de transformación para avanzar en el desarrollo sostenible, con lo que se puedan escoger los ODS y metas más vinculadas y determinantes para la consecución de los objetivos de la intervención pública. Con ello, además se posibilita realizar una gestión pública informada de los riesgos existentes, comprender las necesidades a atender, la causalidad multifactorial del desarrollo sostenible, y las interacciones entre poblaciones y ecosistemas con el objeto de aumentar su resiliencia.

Después, con un análisis de red se puede estudiar el conjunto de relaciones bidireccionales entre las metas escogidas, analizando su causalidad, su grado de interacción, y si son coadyuvantes o no para los objetivos de la intervención, de manera que se puedan identificar conglomerados (o *clusters*) de metas agrupadas por su interacción directa en causalidad sobre la meta última cuyo impacto en desarrollo sostenible se busca maximizar. Finalmente, con toda esta información se pueden diseñar combos de intervención pública que impliquen actuaciones estratégicas en aquellas metas que más fuerte y directamente impactan en los objetivos prefijados de la intervención y que se refuerzan mutuamente entre ellas generando sinergias y aumentando el impacto en el desarrollo sostenible.

Estos combos de intervención pública pueden ser instrumentos útiles

para aplicar un enfoque integral de ODS en el diseño de políticas públicas, con lo que han de ser transversales entre varios departamentos ministeriales según los ODS y metas seleccionados previamente, siguiendo la lógica integral del desarrollo sostenible. Ante la diversidad de combos de intervención que se identifiquen se deben establecer criterios de elección entre ellos, que permitan priorizar aquellos más deseables tanto por su impacto en el desarrollo sostenible, como por sean más viables según los recursos y capacidades existentes. De esta manera, la identificación de combos de intervención puede ser una herramienta útil para justificar y promover alianzas entre diversidad de actores, a la par que sirva para aumentar la coherencia de políticas públicas multinivel, con localización municipal, según los recursos y capacidades disponibles, y reforzando la coordinación entre ellos a través esas alianzas que materialicen los combos para el desarrollo sostenible.

Aquí se vislumbra un importante reto de capacitación, de coordinación y de creación de alianzas multi-actor y multinivel para posibilitar que se creen distintos combos de intervención pública (o público-privado con APPDS) que dinamicen los procesos de avance en el desarrollo sostenible.

Reflexiones finales

En este marco, se percibe que todos estos retos del sector público para avanzar en los ODS son importantes y, en buena medida, interdependientes también entre sí. Así, se demanda un cambio de cultura en la gestión de las políticas públicas, con una mayor información y comprensión sobre el desarrollo sostenible, una mejor coordinación interministerial que derive en una mayor coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, y una identificación de complementariedades entre gobiernos, empresas, familias, OSC, etc. que permitan responder de forma ágil, flexible y eficaz al desarrollo sostenible en un determinado territorio. Todo ello, en el marco de un sector público actualmente reconocido como actor estratégico para el desarrollo sostenible, si bien requerido tanto de mayores recursos para financiar las políticas públicas, como de un fortalecimiento de sus capacidades en la gestión del desarrollo sostenible.

Con suficiente voluntad política hacia la Agenda 2030, y el predominio de un contexto socioeconómico razonablemente estable -sin crisis profundas (económicas, sociales o climáticas), ni graves "shocks externos" desestabilizadores (de pandemias, guerras, o catástrofes naturales)-, los próximos años pueden ser decisivos para avanzar de forma determinante en los ODS a través de este renovado rol estratégico del sector público y de la transformación de las políticas públicas para el desarrollo sostenible.