

GOBERNANZA GLOBAL Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN ESPAÑA

GLOBAL GOVERNANCE AND THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN SPAIN

Enrique Conejero Paz

Responsable Área de Ciencia Política y de la Administración.

Universidad Miguel Hernández de Elche, (España).

E-mail: ecp@umh.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9975-8828>

María del Carmen Segura Cuenca

Profesora de Ciencia Política y de la Administración.

Universidad Miguel Hernández de Elche, (España).

E-mail: maria.segurac@umh.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1279-5694>

Recepción: 09/09/2020 **Aceptación:** 13/11/2020 **Publicación:** 18/12/2020

Citación sugerida:

Conejero, E., y Segura, M. del C. (2020). Gobernanza global y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en España. *3C Empresa. Investigación y pensamiento crítico. Edición Especial COVID-19: Empresa, China y Geopolítica*, 149-169. <https://doi.org/10.17993/3cemp.2020.edicionespecial1.149-169>

RESUMEN

A pesar de los enormes esfuerzos colectivos en la lucha contra la COVID-19, la pandemia emerge en un contexto de fragmentación de la gobernanza global y el aumento de la desigualdad en el mundo. A raíz de la actual crisis, los mecanismos de gobernanza a diferentes escalas muestran graves problemas de coordinación, cooperación, capacidades desiguales y demandas de gobierno efectivo. El presente trabajo, tiene por objetivos abordar desde una perspectiva crítica la gobernanza global, como un proceso de confluencia y cooperación entre múltiples actores públicos, privados, del tercer sector y de la sociedad civil, pero donde la fragmentación ha sido una cualidad de este proceso y la desigualdad en términos de poder siempre ha estado presente. Así como, exponer la evolución de la gobernanza de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en España en el período 2015-2020. La metodología en este trabajo ha sido doble, de una parte, se ha realizado una revisión de la literatura científica sobre gobernanza, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ODS y COVID-19, y por otra parte, se ha consultado diversas fuentes de datos oficiales de Naciones Unidas, Banco Mundial, Unión Europea y del Gobierno de España. En el estudio, se exploran los factores que pueden revertir estas tendencias para que la recuperación económica y social post pandemia se mantenga alineada con los ODS, apostando por una gobernanza global que se adapte constantemente, reajustando estrategias y enfoques a soluciones efectivas, así como desarrollando nuevas herramientas y estrategias para abordar los problemas que nos afectan a nivel global. Por último, se expone la evolución de la gobernanza de los ODS en España, mostrando que, aunque en los últimos dos años ha habido un mayor despliegue de la Agenda 2030, todavía queda mucho por hacer.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza, COVID-19, Gestión Pública, Políticas Públicas, Agenda 2030, España.

ABSTRACT

Despite enormous collective efforts in the fight against COVID-19, the pandemic emerges in a context of fragmentation of global governance and increasing inequalities worldwide. As a result of the current crisis, governance mechanisms at different scales show serious problems of coordination, cooperation, unequal capacities and demands for effective government. This article aims to address global governance from a critical perspective, as a process of confluence and cooperation between multiple public, private, third sector and civil society actors, but where fragmentation has been a quality of this process and inequality in terms of power has always been present. As well as, we expose the evolution of the governance of the Sustainable Development Goals (SDG) in Spain during the period 2015-2020. The methodology in this work has been twofold, on the one hand, a review of the scientific literature on governance, Millennium Development Goals (MDGs), SDG and COVID-19 has been carried out, and on the other hand, various sources have been consulted of official data from the United Nations, the World Bank, the European Union and the Government of Spain. This study deals with the factors that can reverse these trends are explored so that the post-pandemic economic and social recovery remains aligned with the SDGs, contributing to a global governance that is constantly adapting, readjusting strategies and approaches to effective solutions, as well as developing new tools and strategies to address the problems that affect us globally. Finally, the evolution of the governance of the SDGs in Spain is exposed, showing that, although in the last two years there has been a greater deployment of the 2030 Agenda, there is still much to do.

KEYWORDS

Governance, COVID-19, Public Management, Public Policies, Agenda 2030, Spain.

1. INTRODUCCIÓN

En las dos primeras décadas del siglo XXI, estamos siendo testigos de dos grandes crisis globales, la primera fue la Gran Recesión (2007/8), una crisis financiera y económica que contrajo por primera vez el PIB mundial y que tuvo impactos muy negativos en el ámbito económico y social, y que aún perduran en muchos países de Iberoamérica. La segunda, la actual crisis sanitaria provocada por la COVID-19, que ha generado una contracción del PIB mundial aún mayor que la primera, esto es, según los datos del PIB en el segundo trimestre de 2020 la contracción económica no tiene parangón en el contexto de la globalización (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), -9,8%; Unión Europea (UE), -11,7%) y sus consecuencias económicas, sociales y políticas aún están por venir. En este escenario, es en el que emerge y se desarrolla la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que presta una atención especial al fortalecimiento institucional como requisito de viabilidad de las políticas públicas necesarias para el cumplimiento efectivo de los 17 objetivos que establece. Dicha Agenda lleva implícito un modelo de institucionalización de los distintos poderes públicos que se basa en principios como la cooperación, colaboración y la transversalidad en la gestión pública. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) derivados de dicha Agenda precisan, en definitiva, de un nuevo modelo de gobernanza basado en una cultura que no siempre está presente en todos los países.

A pesar de los enormes esfuerzos colectivos en la lucha contra la COVID-19, la pandemia emerge en un contexto de fragmentación de la gobernanza global, procesos de desglobalización y el aumento creciente de la desigualdad. Este trabajo aborda, desde una perspectiva crítica, la gobernanza global. Contrariamente a las aspiraciones de la retórica que acompañó el surgimiento de la gobernanza global como un proceso de confluencia y cooperación entre múltiples actores públicos, privados, del tercer sector y de la sociedad civil, la fragmentación ha sido una cualidad de este proceso desde su inicio (Rosenau y Czempiel, 1992). Siguiendo a Weiss y Wilkinson (2014), la desigualdad en términos de poder siempre ha estado presente en la gobernanza global donde algunos estados han sido actores mucho más capaces que otros estados y actores no estatales. La globalización como un proceso de aumento de las conexiones y los flujos está por tanto impregnada por la desigualdad y las excepciones. A raíz de la actual crisis de la COVID-19, los mecanismos

de gobernanza a diferentes escalas han mostrado graves problemas de coordinación, cooperación, capacidades desiguales y demandas de una gobernanza efectiva. Del mismo modo, las dimensiones sociales y económicas de la crisis afectan a los países y las comunidades de manera diferente, debido a los diferentes niveles de preparación de sus sistemas sanitarios, económicos, de seguridad social y de infraestructura. En este trabajo se analizan los factores que pueden revertir estas tendencias, para que la recuperación económica y social se mantenga alineada con los ODS, apostando por una gobernanza global, que debe adaptarse constantemente, y reajustando enfoques a posibles soluciones, así como desarrollar nuevas herramientas y estrategias para abordar los problemas que afectan a las comunidades en todo el mundo (Held y Hale, 2011).

El concepto de gobernanza cobra importancia en los años 80 del siglo XX, en ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las Organizaciones Económicas Internacionales, con un significado nuevo y más preciso. Desde entonces asistimos a un enconado debate académico sobre la gobernanza que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos. Un concepto que está impregnado de lo que Sartori acuñó como “estiramiento conceptual” y que, de tanto usarlo y de sus diferentes significados, puede llegar a ser irrelevante.

Desde entonces su presencia es permanente en todas las agencias del sistema de Naciones Unidas y en las organizaciones regionales, en especial la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al igual que en otros ámbitos institucionales y académicos, en particular anglosajones. Por tanto, estamos en presencia de un paradigma emergente ya consolidado: la gobernanza, es decir, una forma de gobierno más cooperativa, donde “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas pública” (Mayntz, 1993: 3).

La filosofía subyacente es que los valores de autoridad y jerarquía que tradicionalmente habían presidido las relaciones entre el estado, el gobierno y la sociedad deben dar paso a los principios de colaboración y cooperación horizontal entre actores. En este modelo el gobierno es un actor más de la red. Es el paradigma de gestión al que Hartley (2005) denomina gobernanza en red. La innovación dentro de la gobernanza en red revitaliza el

papel de liderazgo de los responsables políticos y la capacidad de producir y traducir nuevas ideas en actuaciones.

Este concepto nos transmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno ya que incorpora todo el amplio abanico de presiones internas y externas a las que han tenido que enfrentarse los estados-nación en los últimos treinta años. En este sentido, se puede considerar que éstos ya no son el principal locus de la regulación económica y social, poniendo de manifiesto la debilidad de las antiguas formas de regulación (Jessop, 2000: 13). De esta forma, coincidimos con Arenilla (2011: 72) que “la frialdad de las corrientes individualistas pro mercado como la Nueva Gestión Pública, su infravaloración del servicio público y el arrinconamiento de los valores ligados al mismo y a la democracia produjeron como reacción la vuelta o aparición de los enfoques colectivistas, entre ellos la gobernanza”.

2. METODOLOGÍA

La metodología utilizada una vez realizada la introducción y contextualización del objeto de estudio del presente trabajo de investigación, ha sido doble, de una parte, se ha realizado una revisión de la literatura científica sobre gobernanza, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y COVID-19. Los criterios de inclusión establecidos fueron artículos y documentos publicados entre 1990 y 2020, en inglés y español. Con el fin de conocer la evolución del concepto de gobernanza y su relación con los ODM y ODS, convirtiéndose en un concepto interdisciplinar y en un fenómeno imparable como consecuencia de la globalización y de las profundas crisis económicas acontecidas en los últimos 20 años, con especial interés en la última acontecida por la inesperada pandemia de la COVID-19. Las bases de datos consultadas han sido las siguientes: Scopus, Pubmed, CSIC y Scholar Google.

En segundo lugar, se ha realizado una consulta de las fuentes de datos de Naciones Unidas, del Banco Mundial, de la Unión Europea y del Gobierno de España, con el fin de obtener los datos y la información necesaria para realizar este estudio.

3. RESULTADOS

La conceptualización de la gobernanza por parte de las principales organizaciones internacionales varía en función de la misión que tienen:

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997): la gobernanza se considera el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median en sus diferencias.

Unión Europea (2001): el término gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que condicionan la calidad del ejercicio de los poderes europeos: responsabilidad, visibilidad y eficacia. Este enfoque es particularmente apropiado para la profundización en el modelo democrático europeo en general y en el papel desempeñado por la Comisión en particular.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1995): el concepto de gobernanza denota el uso de la autoridad política y el ejercicio del control en una sociedad en relación con la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico. Esta definición amplia abarca el papel de las autoridades en el establecimiento del entorno en el que funcionan los agentes económicos y en la determinación de la distribución de beneficios, así como la naturaleza de la relación entre los gobernantes y los gobernados.

Banco Mundial (1994): la gobernanza se define como la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales en un país. El Banco Mundial ha identificado tres aspectos distintos de la gobernanza: la forma de régimen político; el proceso mediante el cual se ejerce autoridad en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo; y la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y cumplir funciones.

Comisión de Gobernanza Global (1995): la gobernanza es la suma de las muchas formas en que las personas e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual se pueden acomodar intereses en conflicto o diversos y se pueden tomar acciones cooperativas. Incluye instituciones y regímenes formales facultados para hacer cumplir, así como acuerdos informales que las personas e instituciones han acordado o perciben que les conviene.

En este estudio, nos adherimos al enfoque que considera al Estado como un actor relevante, entre los diferentes actores que componen la red (Conejero y Poveda, 2016). En esta corriente se encuentran, entre otros Pierre (2005), Prats (2005), y Arenilla (2011). Según Pierre (2005) el papel director del Estado como actor principal en las relaciones con los otros actores se asemeja a una labor de *pater familias*.

Como hemos señalado con anterioridad, la gobernanza también aparece en el ámbito de las relaciones internacionales. Como consecuencia del nuevo escenario internacional, y tras la caída del Muro de Berlín, se hacía necesaria una reflexión sobre los principios que debían regir las nuevas relaciones internacionales, de esta forma en 1995 la *Commission on Global Governance* ya expuso su visión sobre el concepto de gobernanza global, resaltando que no es un gobierno global ya que es la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos en común, siendo un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o divergentes pueden ser ordenados, y pueden realizarse acciones de cooperación. Como se puede apreciar en este enfoque no se le da un papel relevante en la red a ningún actor, se puede considerar como es una versión revisitada de la Mano Invisible de Adam Smith, adaptada a la gestión de los asuntos globales.

Durante los últimos treinta años se ha generado una extensa literatura sobre la arquitectura de la gobernanza global, principalmente a través de tres enfoques analíticos no excluyentes: la fragmentación, el policentrismo y la complejidad (Kim, 2019). El enfoque de fragmentación, desde la perspectiva del derecho, pone el énfasis en la existencia de múltiples clústeres en el escenario internacional de organizaciones intergubernamentales basadas en la cooperación (Zelli, 2011; Van Asselt, 2014). Es evidente que, el crecimiento exponencial de tratados y organizaciones internacionales son su seña de identidad. Por tanto, la fragmentación institucional resultante demanda la cooperación entre instituciones.

Si bien existe la posibilidad de generar sinergias entre las organizaciones (Biermann, 2009), también existe la posibilidad del conflicto (Van Asselt 2014).

El enfoque de policentrismo proviene de la literatura sobre la gestión de los bienes comunes (Ostrom, 2010), y pone el acento en la posibilidad de que las instituciones globales puedan ajustarse mutuamente y alinearse hacia un objetivo colectivo (Galaz *et al.*, 2012). En contraste con el enfoque anterior, el policentrismo pone de relieve el potencial de resultados netos positivos en las interacciones entre autoridades gubernamentales independientes cuando ciertos supuestos se cumplen, destacando que los sistemas relativamente descentralizados, a diferencia de los sistemas monocéntricos, pueden funcionar eficazmente. Esto se debe a que la diversidad y multiplicidad que caracteriza a los sistemas policéntricos crean un espacio propicio para la experimentación y aprendizaje, de la que se seleccionan, difunden o expanden las instituciones exitosas.

Por su parte, el enfoque de complejidad propone que la gobernanza global se describe mejor por su complejidad (Orsini *et al.*, 2019). Aquí, la complejidad no es simplemente una metáfora, sino una cualidad del sistema internacional. El concepto de complejidad destaca que los componentes de un sistema pueden autoorganizarse y dar lugar a un comportamiento aparentemente coordinado y adaptativo incluso en ausencia de una autoridad central. Esta noción de complejidad se nutre de la teoría de la administración pública (Klijn, 2008).

En este sentido, Orsini *et al.* (2019: 3) definen los sistemas complejos como “sistemas abiertos, que intercambian información con su entorno, y que incorporan múltiples elementos (unidades) de varios tipos, estrechamente interconectados entre sí y que operan en varios niveles. Esto significa que los temas políticos están interconectados en un contexto mundial conectado y multiescalar en red, aunque existe imprevisibilidad sobre qué problemas pueden abordados y en qué medida”. Por su parte, Young (1999: 11) define la gobernanza global “como el esfuerzo combinado de regímenes transnacionales e internacionales”.

Estas premisas las podemos encontrar en los trabajos preparativos que transformaron la Agenda del Milenio en la Agenda 2030. El paradigma de gobernanza global ya estaba presente en los Objetivos del Milenio (ODM), en concreto en el objetivo 8, que contemplaba “Fomentar una Alianza Mundial para el Desarrollo”. Dicha alianza tuvo poco éxito por la

débil implicación de los países más desarrollados, un indicador que refleja este fracaso fue que la ayuda oficial al desarrollo de los miembros del CAD (2000-2015) apenas llegó al 0,3% del RNB, cuando el compromiso era llegar al 0,7%. Sólo algunos países como Dinamarca, Luxemburgo o Suecia cumplieron con esa meta. También hay que tener en consideración las implicaciones negativas que tuvo la Gran Recesión de 2008 y que sus efectos negativos impactaron en los últimos años de implementación de los ODM. A nuestro juicio, la agenda de los ODM proporcionó dos lecciones importantes: por un lado, ofreció un punto de partida y de búsqueda de recursos hacia la reducción de la pobreza y el desarrollo humano mediante una gestión estratégica, diseñando objetivos, metas e indicadores. Y, por otro lado, se detectaron las carencias de que la agenda estuviera dirigida sólo a los países en vías de desarrollo y que su proceso de diseño no había sido tan participativo.

Por tanto, de dicha experiencia se nutrieron las negociaciones para el diseño de la agenda post-2015, con el propósito que incluyera objetivos y metas que implicaran a todos los países miembros de las Naciones Unidas, y su enfoque fuera más holístico e integral. Esto es, la premisa de que si todos compartimos agenda común y seremos medidos a través de indicadores y metas, el nivel de compromiso e implicación de los países aumentará.

De esta forma, esta agenda global compartida se hacía realidad en septiembre de 2015 cuando la Asamblea General de la ONU aprobó la agenda para desarrollo 2030. Los 17 ODS muestran el camino para lograr una efectiva gobernanza global. En este sentido, el objetivo 17 contempla “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, culminando así los esfuerzos que veinte años antes había trazado el Informe de la Comisión sobre Gobernanza Global. De esta forma “un punto fuerte de la Agenda 2030 es el significado y la potencialidad integradora y de rendimiento del concepto de alianza” (Arenilla, 2019: 12)

La propia declaración de los ODS recoge las tareas pendientes tras 15 años de vigencia de los ODM, esto es, los “avances desiguales, sobre todo en África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio distan de alcanzarse”. En la agenda 2030 subyace la importancia de construir alianzas con actores de distintas naturalezas y escalas, para la “revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo”, ya que su desarrollo “facilitará

una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizándolo todos los recursos disponibles”.

La evolución de la ayuda oficial al desarrollo como indicador del fomento de la Alianza Global se ha mantenido estable en el período 2015-2018, muy lejos del compromiso del 0,7% de la RNB. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020) destaca que, a pesar de las enormes presiones internas, los donantes deberían revertir de inmediato la disminución de la ayuda para el desarrollo (AOD), en particular a los países menos desarrollados, que podrían verse gravemente afectados por impactos económicos de la COVID-19, y para quienes la AOD sigue siendo esencial.

También, recientemente se ha desarrollado la herramienta estadística “Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible” (que medirá cuál es el grado de apoyo de los países más desarrollados, ya sean recursos públicos o privados, para el cumplimiento de los ODS. Un indicador que nos permitirá en el futuro determinar una evolución más real del cumplimiento del objetivo 17.

En el caso de España, cabe destacar el inestable panorama político durante el período 2015-2016, con la celebración de dos elecciones generales (diciembre 2015 y junio 2016) en apenas 6 meses. Influyendo así en la ralentización de los ODS, a pesar de ello, a principios de 2015, se creó la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS), fruto de la iniciativa global promovida por el ex Secretario de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon ya en 2012, a través de la creación de la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible (*Sustainable Development Solutions Network*) que nace con la filosofía de conectar centros de conocimiento en todo el mundo, con el objetivo de movilizar recursos de diferentes ámbitos (académico, civil y privado) para la consecución de los ODS a través de la cooperación entre estos.

A pesar de la compleja situación política en España durante, el periodo 2015-2016, se aprobó por unanimidad, el 12 de diciembre de 2017, la Proposición no de Ley (PNL) 161/001253 para la orientación política del Gobierno en la definición de la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, lo que supuso la puesta en marcha del cumplimiento institucional del compromiso global con respecto a los ODS.

La implementación de los ODS y la Agenda 2030 en España, a nivel institucional, se inicia en mayo de 2017, cuando el Consejo de Ministros del Gobierno de Rajoy, aprueba el nombramiento del Embajador en Misión Especial (EME) para la Agenda 2030. Más tarde, en septiembre de ese año, se crea un Grupo de Alto Nivel (GAN) mediante acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE), con el objetivo tanto de coordinar la posición española y sus actuaciones para el desarrollo de los ODS como para preparar los exámenes voluntarios ante el Foro Político de Alto Nivel de la ONU.

Ya con el nuevo gobierno, presidido por Pedro Sánchez, se crea el 15 de junio de 2018 el cargo de Alto Comisionado para la Agenda 2030 y su Oficina (RD. 419/2018, de 18 de junio), con rango de Subsecretario y Dirección General, de esta forma, se institucionalizó un organismo autónomo para la coordinación y cumplimiento de la Agenda 2030. Además, en julio de 2018, España presenta el Informe para el Examen Nacional Voluntario y su Anexo Estadístico, en el que se recoge, de acuerdo al principio de apropiación nacional de los ODS y la diversidad estadística, un primer programa de indicadores aplicados a España, combinando los de aplicación global y nacional, este proyecto elaborado por GAN y el Instituto Nacional de Estadística (INE), se realiza con el objeto de crear un marco de control y seguimiento de la evolución de los ODS en España. Como era de esperar, la nota no fue satisfactoria, ya que no se aprueba en ninguno de los ODS, obteniendo las peores puntuaciones en innovación, consumo y producción responsable, según el balance anual de Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (REDS). Por consiguiente, tres años después de su aprobación de la Agenda 2030, se había avanzado muy poco en España.

También, se aprobó el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, el 29 de junio de 2018 (Gobierno de España, 2019), convirtiéndose en un documento marco para la actividad institucional ajustada a la promoción e implementación de los ODS, integrando para ello diversas políticas (13 Ministerios implicados) en los distintos niveles de gobierno y administración, métodos de trabajo y sistemas de gobernanza orientados a la consecución de los objetivos y metas derivados de los ODS, Este plan puede ser considerado la piedra angular de la actividad institucional, que se materializa a través de las llamadas políticas públicas palanca, que deberían ser capaces de acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre aspectos clave para el progreso de la Agenda 2030.

Este Plan incorpora un primer conjunto de áreas de políticas que se configuran como palancas: la igualdad –en sus diversas dimensiones de género, intergeneracional, de ingresos y territorial; la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y muy especialmente en la infancia; el cambio climático y la transición ecológica de la economía; la gestión sostenible de agua; el desarrollo rural territorial; la I+D+i; la potenciación del diálogo social como metodología de concertación; y el papel de la empresa en el respeto y promoción de los derechos humanos, así como, orientar la cooperación española hacia los ODS.

Con posterioridad, el Consejo de Ministros del 15 de febrero de 2019 dio cuenta del “Informe sobre los mecanismos e instrumentos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 en España, donde se recoge el modelo de gobernanza de la Agenda 2030. Y el 3 de abril, mediante la Orden PCI/383/2019, se publica el refuerzo de la gobernanza para la Agenda 2030 a través de una reforma del GAN, vinculando su trabajo al realizado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. El 20 de septiembre de 2019 se publica el primer Informe de Progreso, en el que se valoran las políticas palancas derivadas del Plan de Acción, así como los avances, logros y resultados del mismo, según la perspectiva gubernamental.

El segundo gobierno presidido por Pedro Sánchez comienza su andadura en enero de 2020, y en la estructura gubernamental, se observa que se otorga un mayor peso político a los compromisos con los ODS, cuando se crea la Vicepresidencia segunda de Derechos Sociales y Agenda 2030, que cuenta, además, con una Secretaría de Estado y una Dirección General con competencias en esta temática. A este gobierno le tocó enfrentarse a la pandemia de la COVID-19, reaccionado reactivamente, lo que obligó a adoptar uno de los confinamientos más estrictos de los países de la Unión Europea, con la aprobación de un Estado de Alarma que se prolongó del 14 de marzo al 21 de junio de 2020.

A pesar de este escenario adverso, el 14 de julio de 2020, se aprueba el II Informe de Progreso “Reconstruir lo común la implementación de la Agenda 2030 en España” que recoge una valoración de ejecutivo sobre el impacto de la COVID-19 en el cumplimiento de los ODS, pero como el anterior informe no refleja una memoria económica para alcanzar dichos objetivos. Conviene recordar que los gobiernos de Pedro Sánchez (2018-2020), siguen con los presupuestos prorrogados aprobados por el último gobierno de Mariano Rajoy en 2018.

La estructura de gobernanza se ha ido consolidando a través de tres niveles funcionales de articulación:

1. Un primer nivel, se debe generar a través de la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030. Este órgano debe coordinar horizontalmente, y garantizar la coherencia, a los ministerios que tienen que desarrollar políticas y actuaciones necesarias para el cumplimiento de esta agenda. A efectos operativos, esta Comisión establece la creación de un Grupo de Trabajo de apoyo con el fin de facilitar la preparación y examen previo de los asuntos que sean tratados.
2. El segundo nivel de articulación se ubica en la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030, lugar de encuentro de los gobierno subnacionales (autonómicos y locales) y el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Esta conferencia sectorial es el espacio preferente de cooperación entre el Gobierno y la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y la Administración Local, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
3. En un tercer nivel, está el órgano consultivo Consejo de Desarrollo Sostenible, que debería ser el mecanismo de participación de la sociedad civil y el pilar fundamental de la estructura de gobernanza que abarque una amplia red de actores que permitan su participación en el diseño de planes y estrategias para cumplir la Agenda 2030. Su composición incluye plataformas, sindicatos, universidades, representantes del mundo empresarial, organizaciones sociales, de defensa de los derechos humanos, ecologistas y del ámbito de la cooperación internacional o de la migración y el refugio, siempre bajo criterios de representación paritaria.

Los 17 gobiernos autonómicos cuentan con estructuras con competencias específicas sobre Agenda 2030, mayoritariamente destinadas al impulso, coordinación y seguimiento de políticas en materia de Agenda 2030. En dos casos se realizan estas acciones a través de la coordinación transversal entre distintos departamentos, como en Melilla, donde las siete consejerías cuentan con competencias en la materia, o bien mediante una Comisión Interdepartamental al efecto presidida por el presidente del Gobierno, como en el caso de la Comunidad Foral de Navarra.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) también cuenta con mecanismos de gobernanza para promover la coordinación, el intercambio de conocimiento y buenas prácticas y el trabajo colaborativo en relación con la Agenda 2030. En este sentido, la Comisión ODS Agenda 2030 fue constituida por 25 cargos electos, en mayo de 2020. A su vez, la Red de Entidades Locales para la Agenda 2030 planea constituirse en octubre. Su objetivo consiste en aglutinar a los gobiernos locales que, de forma voluntaria, se unan con el objetivo de favorecer la coordinación de actuaciones, permitiendo alcanzar mejores resultados en la implementación de la Agenda 2030 a nivel local.

4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Es innegable la influencia de la gobernanza en la globalización económica, y en los procesos de integración regionales, que han dado lugar a organizaciones supranacionales (Unión Europea, ALCA, ALBA, Mercosur, Grupo de Río, etc.), lo que hoy llamamos gobernanza global y local, que han tenido un impacto significativo en las políticas nacionales derivado del propio intercambio de políticas transnacionales (Mayntz, 1993; John, 2001). Ello produce a su vez la aparición de múltiples actores interdependientes dentro, y fuera, de los estados-nación lo que, según nuestra opinión, puede producir una sobrecarga en los procesos de toma de decisiones políticas. Por tanto, nos estamos refiriendo a un aumento del nivel meso del gobierno, a una mayor descentralización y fragmentación del Estado y a la incorporación de nuevos actores al ciclo de políticas públicas.

Por su parte, la crisis global sanitaria y sus impactos negativos, debido a la COVID-19, estarán presentes, al menos, en el próximo lustro. En este contexto, y a falta de 10 años para el cumplimiento de los ODS, la misión se vuelve una tarea hercúlea. Un botón de muestra de la complejidad de la situación es que ya antes de la pandemia la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL afirmaba que “sabemos a dónde queremos ir, pero se nos ha dificultado la implementación. Hay varios aspectos pendientes, como lograr una mayor apropiación de la Agenda 2030 por parte de actores económicos y sociales, encontrar nuevos motores de crecimiento, mejorar los resultados distributivos, su financiamiento, cerrar brechas tecnológicas y cambiar la conversación con la sociedad civil y el sector privado. El mayor riesgo es que pasemos del *peak* de indiferencia a la parálisis”. Con la actual crisis, los motores de crecimiento y la distribución de la renta, entre otros, se verán seriamente afectados, por

lo que habrá que hacer un esfuerzo adicional para implementar políticas públicas efectivas que no dejen a nadie atrás.

En España, en los últimos dos años, la implementación de los ODS se ha acelerado, aunque todavía son insuficientes los resultados alcanzados. Seguimos sin una estrategia nacional de desarrollo sostenible, a la espera de contar con un soporte financiero que haga realidad el compromiso político. A pesar de las dificultades añadidas, la gobernanza global efectiva de la Agenda 2030 debe ser una obligación moral, ya que generar sinergias entre actores públicos, privados y de la sociedad civil se convierte en una tarea ineludible. La gobernanza alude a un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, y la preeminencia de una red de políticas públicas inter e intraorganizacionales, con nuevas formas de coordinación y cooperación son sus señas de identidad. Como muchos otros conceptos en las Ciencias Sociales no son nada pacíficos y algunos de los problemas más relevantes de la gobernanza abiertos a debate son en primer lugar, la tensión que se produce entre la complejidad del proceso de toma de decisiones asociado a los ecosistemas de gobernanza y los códigos normativos empleados que le dan sustento. Aquí nos podemos encontrar las posturas que giran en torno que con la gobernanza puede producirse un “vaciado” de lo público, en el sentido de pérdida de capacidad de acción en los planos supranacional y subnacional.

Por otra parte, debemos señalar que en un ecosistema de gobernanza puede producirse una disipación de las responsabilidades, que encuentra su expresión institucional en la desaparición de los límites entre lo público y lo privado, y que a su vez se encarna en la multiplicación de las entidades de la sociedad civil, las ONGs, empresas sociales, cooperativas, mutuas u organizaciones basadas en la comunidad. En este sentido, nos referimos a la tensión entre las nuevas fórmulas de coordinación y dirección, por un lado, y el poderoso legado de los canales e instrumentos para la responsabilidad política, por otro. En este sentido, “el modelo de gobernanza no resuelve el conflicto entre la legitimidad democrática que descansa en la representación y la participación ciudadana, antes bien, puede producir, en distintos grados, la dilución del Estado y de los actores políticos institucionales” (Arenilla, 2011: 77).

Como reflexión final, en España, aunque la institucionalización y difusión de los ODS ha adquirido una mayor visibilidad en los últimos 2 años, los indicadores del cumplimiento de la agenda 2030 muestran que el país se ha estancado. Según los índices y el cuadro de mando para desarrollo sostenible (Informes de Desarrollo Sostenible, sdgindex.gov) España pasa de la posición 30 en 2016 a la 25 en 2017 y ahí se ha quedado. Según los datos de 2020, se ha estancado en los objetivos 2, 5 y 10, muy vinculados a la mala distribución de la renta y la desigualdad. Y retrocede significativamente en los objetivos 13 y 15, vinculados con el medio ambiente. La actual crisis económica derivada de la COVID-19 empeorará muchos objetivos, lo que nos obligará a sacar lo mejor de nosotros mismos y generar inteligencia colectiva que permita utilizar con efectividad los recursos comprometidos por la Unión Europea (140 mil millones de euros), en una recuperación que debe estar alineada con los ODS, así como también, es imprescindible, aprobar uno nuevos presupuestos públicos acorde con el nuevo contexto pos-COVID-19.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenilla, M.** (2011). Marco teórico actual de la Administración Pública. En M. Arenilla (dir.) *Crisis y reforma de la Administración Pública*. Netbiblio, 1- 137. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3764106>
- Arenilla, M.** (2019). La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 5-44. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/075-octubre-2019/01%20Arenilla.pdf>
- Banco Mundial.** (1994). *Governance, The World Bank's Experience*. The World Bank.
- Biermann, F.** (2014). *Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene*. The MIT Press.
- Comisión Europea.** (2001). *La Gobernanza Europea: Un libro blanco*, http://www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/whitepapergovernanceeu_2001_es.pdf,
- Commission on Global Governance.** (1995). *Our Global Neighbourhood*, Oxford.

- Conejero, E.** (2006). *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 52/53, 13-31. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2538753>
- Conejero, E., y Poveda, M.J.** (2016). Gobernanza local y políticas patrimoniales: el caso de Orihuela. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 5, 138-152. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10348>
- Galaz, V., Crona, B., Österblom, H., Olsson, P., y Folke, C.** (2012). Polycentric Systems and Interacting Planetary Boundaries: Emerging Governance of Climate Change–Ocean Acidification–Marine Biodiversity. *Ecological Economics*, 81(C), 21–32. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.11.012>
- Gobierno de España.** (2019). *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030 en España*. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>
- Gobierno de España.** (2020). *Informe de Progreso. Reconstruir lo común. La implementación de la Agenda 2030 en España*, https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe_de_Progreso_2020_Reconstruir_lo_Comun_.pdf
- Hartley, J.** (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Held, D., y Hale, T.** (eds.) (2011). Mapping change in transnational governance. En *Handbook of Transnational Governance: New Institutions and Innovations*. Polity Press, pp. 1–36.
- Jessop, B.** (2000). Governance failure. En G. Stoker (ed.) *The New Politics of British Local Governance*, Macmillan, pp. 11-32.
- Kettl, D. F.** (1997). The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462. <https://www.jstor.org/stable/3326117?seq=1>

- Kim, R. E.** (2019). Is Global Governance Fragmented, Polycentric, or Complex? The State of the Art of the Network Approach. *International Studies Review*, 22(4), 903-931. <https://doi.org/10.1093/isr/viz052>
- Klijn, E.-H.** (2008). Complexity Theory and Public Administration: ¿What's New? *Public Management Review*, 10(3), 299-317. <https://doi.org/10.1080/14719030802002675>
- Ong, A.** (2006). *Neoliberalism as Exception. Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Duke University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU).** (2020). *Financing for Sustainable Development Report*. ONU. https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR_2020.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).** (1995), *Participatory Development and Good Governance*. OCDE.
- Orsini, A., Le Prestre, P., Haas, P. M., Brosig, M., Pattberg, P., Widerberg, O., Gomez-Mera, L., Morin, J.-F., Harrison, N. E., Geyer, R., y Chandler, D.** (2019). Forum: Complex Systems and Global Governance. *International Studies Review*, 22(3). <https://doi.org/10.1093/isr/viz005>
- Ostrom, E.** (2010). Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550-7. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.453.6169&rep=rep1&type=pdf>
- Pierre, J.** (ed.) (2010). *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).** (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. PNUD.
- Rosenau, J. N., y Czempiel, E.-O.** (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Van Asselt, H.** (2014). *The Fragmentation of Global Climate Governance: Consequences and Management of Regime Interactions*. Edward Elgar.

Weiss, T., y Wilkinson, R. (2014). Rethinking Global Governance: Complexity, Authority and Power Change. *International Studies Quarterly*, 58(1), 207-215. <https://doi.org/10.1111/isqu.12082>

Young, O. (1999). *Governance in World Affairs*. Cornell University Press.

Zelli, F. (2011). The Fragmentation of the Global Climate Governance Architecture. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2(2), 255–270. <https://doi.org/10.1002/wcc.104>

