

PRESENTACIÓN

José Antonio Alonso

Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid
j.alonso@ccee.ucm.es

Anna Ayuso

Investigadora senior, CIDOB
aayuso@cidob.org

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados el 25 de Septiembre de 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, pretenden ser la columna vertebral de la Agenda de Desarrollo hasta el año 2030. Sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con los que la comunidad Internacional quiso, al arrancar el nuevo siglo, dar un nuevo empuje a los esfuerzos de cooperación internacional para acabar con la pobreza extrema, el hambre, la mortalidad infantil o la discriminación de género, así como proporcionar educación primaria a toda la población, entre otras necesidades básicas. Los ODM representaron una importante contribución al garantizar un consenso internacional en torno a una agenda con compromisos, metas e indicadores concretos. El balance final de los 15 años de implementación de los ODM presenta evidentes claroscuros; si bien la comunidad internacional pudo felicitar por algunos logros significativos en la reducción de la pobreza, el hambre o el acceso a la educación, también es cierto que se evidenciaron grandes carencias y asimetrías notables entre países y ámbitos de acción. Si se quiere hacer frente a los desafíos de un mundo más complejo e interdependiente es necesario adoptar un enfoque más ambicioso y comprehensivo, como el adoptado por la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

La nueva Agenda 2030 se articula en torno a 17 objetivos interrelacionados que abarcan, desde las necesidades locales a los desafíos de desarrollo nacionales y también a los retos de carácter transnacional. No es una agenda de mínimos como fueron los ODM, sino una agenda ambiciosa y desafiante, que trata de impulsar el tránsito de los países y de la comunidad internacional hacia estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles. Esta revisión de los modelos de desarrollo afectará no solo a los ciudadanos más pobres, sino al conjunto de la sociedad y, no solo a los países más pobres, sino a todos los que conforman la comunidad internacional. Es por esto por lo que, para implementar la agenda, se hace necesario que sea conocida y asumida por los gobernantes y por los ciudadanos, y que – unos y otros– se conviertan en impulsores, garantes y protagonistas de las políticas e iniciativas para llevar los ODS a término.

Esta publicación, enmarcada en el programa Europe for Citizens financiado por la Comisión Europea, trata de acercar la Agenda 2030 a la ciudadanía para dar a conocer sus objetivos y las transformaciones a las que convoca. Se pone especial énfasis en analizar cómo se puede incorporar a los diferentes actores en el compromiso conjunto que requiere la implementación de los ODS. Transcurrido más de un año de su aprobación por parte de 193 países, nos enfrentamos a un periodo de incertidumbre sobre la solidez del compromiso de los dirigentes de algunos países que hoy parecen replegarse sobre sí mismos, relegando la solidaridad internacional a un puesto subalterno en la agenda pública y haciendo dejación de las responsabilidades comunes. De ahí que lograr el apoyo de la sociedad sea esencial para que los ODS se conviertan en una realidad para el conjunto de los habitantes del planeta.

La monografía no pretende abarcar todo el contenido de una agenda tan amplia y ambiciosa como los ODS, sino promover una reflexión sobre su significado y las oportunidades y desafíos que comporta. Se pretende contribuir a un debate desde diversos ángulos que ayude a arrojar luz sobre las tareas pendientes y a construir las respuestas de política necesarias para promover un desarrollo que sea sostenible económica y medioambientalmente, tratando asimismo de «no dejar a nadie atrás».

En el primer artículo, José Antonio Alonso analiza las características de la Agenda de los ODS y las novedades que presenta frente a la anterior Agenda de los ODM. El autor señala 6 rasgos distintivos; se trata de una agenda comprehensiva e integral para abordar una realidad compleja como la actual; está orientada a promover una acción colectiva a escala internacional; supone una distribución de responsabilidades compartidas entre países, pero diferenciadas según el grado de desarrollo; precisa de la participación social que inspire y legitime los cambios requeridos en la organización social y en los patrones de producción y consumo; se articula como una agenda multinivel atendiendo al principio de subsidiariedad; y precisa de un esfuerzo continuado de creatividad e innovación para buscar nuevas respuestas a problemas actuales y futuros. Tras analizar el alcance de los ODS el autor pone la atención en el peso que han adquirido los aspectos relacionados con la sostenibilidad ambiental y en la importancia de establecer estrategias para la provisión de bienes públicos regionales y globales.

Al analizar la capacidad transformadora de la agenda se pone el acento en la necesidad de que se traduzca en políticas públicas específicas en todos los niveles, se dote de recursos financieros y humanos suficientes y se establezcan mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas efectivos. Para ello se propone la construcción de alianzas entre actores que impulsen la agenda a través de las sucesivas fases del ciclo político: en primer lugar, la *asunción* de la agenda, adaptándola a las condiciones locales de cada país y acercándola a las necesidades de los ciudadanos; en segundo lugar, la *implementación* de la agenda, mediante planes de ejecución con asignación de recursos por parte de las instituciones competentes en cada nivel; en tercer lugar, el *seguimiento* de la agenda a través de mecanismos de fiscalización de la actividad de las administraciones públicas; y por último, la *evaluación* de la agenda en función de los resultados propuestos y obtenidos.

El siguiente artículo, firmado por Mario Negre y José Cuesta, se adentra en uno de los objetivos emblemáticos de la Agenda 2030: la lucha contra la desigualdad. Si la erradicación de la pobreza extrema estaba en el corazón de los ODM, la nueva agenda amplía el enfoque y afronta una de las principales causas que impiden acabar con ella: la desigualdad. Este factor, aunque novedoso en la agenda internacional, se ha situado en el centro del debate sobre la necesidad de cambios en el modelo de desarrollo. La reducción de la desigualdad, no solo es el objetivo número 10 de la agenda de desarrollo, sino que también tiene una dimensión transversal en toda la agenda. Los autores se concentran en el análisis de la desigualdad del ingreso y en la evolución del consumo del 40% más pobre de la sociedad en cada país del mundo. Basándose en los estudios del Banco Mundial sobre el indicador de *prosperidad compartida*, se compara el ingreso del 40% más pobre con el de la media de la población. La disminución de la desigualdad será positiva si la renta per cápita del 40% más pobre crece más que la correspondiente al conjunto de la población. Esta es una medida que puede aplicarse a cada país, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, y, por tanto, permite analizar las dinámicas de la desigualdad de manera universal.

Negre y Cuesta reconocen que la medición del doble objetivo de reducción de la pobreza (ODM 1) y corrección de la desigualdad (ODM 10) plantea importantes retos de carácter metodológico y exige disponer de datos de calidad, especialmente a través de las encuestas de hogares. Esta es una asignatura pendiente en muchos países en desarrollo que dificulta un buen diseño de las políticas. En el primer Informe sobre Pobreza y Prosperidad Compartida de 2016 se observa que, si bien en el conjunto de los 83 países analizados con datos de 2013 se ha producido una corrección de la desigualdad, un 35% de la población vive en países que han experimentado un retroceso y gran parte de ellos están en países desarrollados por su nivel de ingresos. Acorde con los niveles de desigualdad vigentes, se confirma que solo con crecimiento económico no se disminuye la pobreza, siendo necesario corregir la desigualdad. Asimismo esa experiencia internacional nos revela que el objetivo de corregir la desigualdad se puede alcanzar si existe voluntad y se adoptan las políticas adecuadas, tal como ocurrió en varios países de Latinoamérica en la pasada década.

El tercer artículo, escrito por Ana Pueyo, analiza los retos para alcanzar el ODM 7: acceso universal a una energía asequible y sostenible. Este objetivo incluye duplicar tanto la cuota de energías renovables como la eficiencia energética, y se considera un elemento para garantizar muchos de los otros ODS. La autora señala que en la actualidad 1.200 millones de personas viven sin acceso a la electricidad y la mitad vive en África Subsahariana. El alto coste de las instalaciones de líneas eléctricas en lugares remotos hace que ni gobiernos, ni sector privado quieran asumir deudas muy elevadas sin esperanza de obtener retornos. Otros muchos millones de personas tienen acceso deficitario e intermitente y carecen de alternativas. La carencia de acceso a energía limpia para cocinar tiene graves consecuencias para la salud de las personas y particularmente las mujeres.

La autora señala cuatro pasos para reducir la pobreza mediante el aumento del acceso a la electricidad: i) que la conexión de los pobres sea un objetivo explícito de las políticas energéticas; ii) que todos puedan asumir la inversión inicial de conexión; iii) que se consuma una cantidad suficiente para diversos servicios; y iv) que se estimule el crecimiento económico y

se redistribuya. La evolución de las tecnologías es un factor esencial para abaratar el acceso con soluciones innovadoras. Pueyo señala que, además de los beneficios directos sobre la calidad de vida de las personas, la electrificación tiene efectos indirectos en aspectos del desarrollo como la salud, la educación, el empleo o el empoderamiento de la mujer. Tres estudios de caso ejemplifican esos beneficios: el modelo chino de electrificación rural, el programa «Luz en casa» de Perú y las miniredes inteligentes de SteamaCo en Kenia.

La incorporación del sector privado a la Agenda 2030 es el tema del cuarto artículo, elaborado por Bruce Byers. Dado que los ODS suponen un cambio de entidad en las estrategias de desarrollo, requieren de la movilización de recursos financieros públicos y privados, por lo que es necesario buscar la forma de establecer sinergias entre ambos sectores, además de con la sociedad civil. Partiendo de la diversidad del sector privado, el autor divide en dos grandes epígrafes su implicación en la Agenda 2030: promover una *mayor actividad* de las empresas en los ODS; impulsar un *mejor comportamiento* del sector privado. En el primer ámbito es necesario llevar a cabo reformas para mejorar el rendimiento de las empresas, promover empleo de calidad, facilitar el acceso a la financiación y favorecer la inversión directa en sectores de mayor rentabilidad y productividad. Para promover la Responsabilidad Social Corporativa y asegurar una buena praxis la Unión Europea ha establecido unos criterios y principios para comprometer al sector privado en el desarrollo que, entre otras cosas, analiza su impacto, adicionalidad, neutralidad sobre el mercado y respeto de las normas sociales, ambientales y fiscales.

En la línea de promover mejores negocios también existen los Principios rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, la declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social y las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales, entre otros estándares internacionales. El reto sigue siendo cómo hacerlos efectivos, y eso requiere de una combinación de reglamentación e incentivos. Para ello el Pacto Mundial de las Naciones Unidas ha lanzado el SDG Compass (Brújula de ODS) que explica cómo los ODS afectan a las empresas y las alienta a evaluar el impacto de sus actividades en la Agenda 2030. Eso permitirá que los gobiernos puedan fomentar las actividades privadas que se alinean con los ODS y regularlas cuando entran en conflicto con el interés general.

En el quinto artículo Jonathan Glennie analiza el papel de la sociedad civil, enmarcándolo en los debates acerca de la crisis del sistema de cooperación al desarrollo y la disminución de la importancia de la ayuda. El autor argumenta que, a pesar de que los recursos públicos de cooperación al desarrollo son solo una pequeña parte de la financiación de la agenda 2030, siguen siendo muy importantes para alcanzar los ODS en muchos países y por ello deben contar con el apoyo de la opinión pública. Al igual que en el interior de los estados es generalmente aceptado que entre el 35% y 50% de la economía corresponde al sector público, con la finalidad de promover los objetivos comunes de la nación, la financiación pública internacional tiene que asumir ese papel para alcanzar los objetivos comunes de la Agenda Global y proveer bienes públicos internacionales.

Para el autor el concepto de inversión refleja mejor la realidad de la ayuda moderna y, además, puede ayudar a que la transferencia de

recursos sea más responsable, con mayor transparencia y rendición de cuentas sobre resultados basados en evaluaciones sobre su eficacia. Haciendo un paralelismo con los fondos de cohesión europeos, Glennie defiende la necesidad de fomentar una convergencia de las condiciones de vida en todo el planeta. La inversión pública internacional que defiende debería ser: permanente, para atender a las necesidades existentes y sobrevenidas; de calidad, atendiendo a criterios de eficacia; gradual, en función de las necesidades; contributiva, en lugar de voluntaria; global, en lugar de extranjera, para alcanzar objetivos comunes. Que la Agenda 2030 se haya concebido como una agenda global debería facilitar una corresponsabilidad y el apoyo de la sociedad civil.

En el último artículo, Anna Ayuso analiza los retos de convertir la agenda global en una agenda local y la dificultad para el establecimiento de mecanismos de participación social para la planificación, implementación, seguimiento y rendición de cuentas de la Agenda 2030. La necesidad de territorializar los ODS convierte a las autoridades municipales en un elemento esencial para la efectiva aplicación de la Agenda 2030 y para la movilización de la ciudadanía. La coincidencia de la adopción de los ODS con la celebración un año después de la III Conferencia del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), en octubre de 2016, pone de manifiesto la importancia de implicar a los actores locales en el compromiso de «no dejar a nadie atrás» que informa la Agenda 2030.

Esta difícil imbricación entre compromisos globales y agendas de desarrollo locales tiene implicaciones para el ejercicio efectivo de los principios de la apropiación democrática y la rendición de cuentas. El despliegue efectivo del principio de apropiación exigirá que la definición de las agendas y estrategias de desarrollo locales se asiente sobre principios democráticos, y por tanto, que sea capaz de impulsar procesos de toma de decisiones inclusivos y representativos del conjunto de actores. Por el lado de la rendición de cuentas, será necesario impulsar las instituciones y los canales apropiados para facilitar la transparencia y el ejercicio de las acciones de responsabilidad. El Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales junto a ONU-Habitat y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo están impulsando procesos participativos en diálogos regionales y globales para analizar cómo se definen y agregan las prioridades de la agenda de desarrollo en el ámbito local y cómo se incorporan los intereses de los beneficiarios en el diseño de las políticas públicas de desarrollo para garantizar su apropiación y legitimidad democrática, sin mermar la eficacia.

El recorrido realizado en los párrafos previos no agota el contenido y las sugerencias de los diversos artículos que componen esta publicación, pero es suficiente para ilustrar la diversidad de enfoques adoptados y la riqueza analítica de las aportaciones. Son muchos los aspectos que restan por ser considerados, máxime si se tiene en cuenta el carácter ambicioso y comprehensivo de la nueva Agenda. Pero lo aquí analizado apunta hacia aspectos claves que deben ser considerados si se quiere trasladar a la sociedad y a sus gobiernos de forma cabal el sentido de los compromisos adoptados, los desafíos que comportan y las tareas que es preciso poner en marcha para hacer que los objetivos y las metas que la Agenda 2030 contiene se hagan realidad en los plazos acordados. No será una tarea sencilla, pero es acorde con la severidad de los desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional en el presente.

