

## Desarrollo sostenible y globalización: la necesaria transformación de las políticas públicas en clave cosmopolita

Natalia Millán Acevedo<sup>1</sup>

Recibido: 7/10/2021 / Aceptado: 2/4/2022

**Resumen.** Nos encontramos en un momento de crisis multidimensional que afecta a los ámbitos económicos, políticos, sociales y ambientales de las organizaciones humanas. Así, la dinámica globalizadora ha reconfigurado las estructuras de poder ampliando el impacto de los fenómenos transnacionales en los actores y procesos políticos nacionales. En este marco, este trabajo analiza la importancia de desarrollar políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible que, además, incorporen una dimensión cosmopolita que permita visibilizar el impacto de las estructuras globalizadas en los sistemas políticos estatales. El presente artículo forma parte de un proyecto de investigación I+D+I que analiza la implementación de la Agenda 2030 en diversos países europeos y latinoamericanos<sup>2</sup>. Este marco metodológico está permitiendo desarrollar un extenso trabajo de campo sobre políticas públicas, desarrollo sostenible y globalización. Por esto, la metodología utilizada se ha basado principalmente en una extensa revisión bibliográfica que se integra con reflexiones analíticas derivadas de entrevistas en profundidad a 28 expertos y expertas sobre políticas públicas y Agenda 2030. El artículo concluye confirmando la hipótesis teórica planteada en este trabajo que remite a la necesidad de integrar la dimensión cosmopolita a las políticas públicas de desarrollo sostenible en la medida en que las dinámicas globales influyen y reconfiguran de manera sustancial los procesos nacionales, al tiempo que las políticas públicas nacionales influyen en las coyunturas globales.

**Palabras clave:** Políticas públicas, desarrollo sostenible, globalización, doctrina cosmopolita.

### [en] Sustainable development and globalisation: the necessary transformation of public policies in a cosmopolitan perspective

**Abstract.** We are in a moment of multidimensional crisis that affects the economic, political, social, and environmental spheres of human organizations. Thus, the globalizing dynamic has reconfigured power structures, expanding the impact of transnational phenomena on national political actors and processes. In this framework, this paper analyses the importance of developing public policies aimed at sustainable development that, in addition, incorporate a cosmopolitan dimension that makes it possible to make visible the impact of globalized structures on state political systems. This work is part of a research project that analyses the implementation of the 2030 Agenda in various European and Latin American countries. This methodological framework is allowing the development of extensive field work on public policies, sustainable development, and globalization. For this reason, the methodology used has been based mainly on an extensive bibliographic review that is integrated with analytical reflections derived from in-depth interviews with 28 experts on public policies and the 2030 Agenda. The article concludes by confirming the theoretical hypothesis raised in this work that it refers to the need to integrate the cosmopolitan dimension into public policies for sustainable development to the extent that global dynamics substantially influence and reconfigure national processes, while national public policies influence global dynamics.

**Keywords:** Public policies, sustainable development, globalization, cosmopolitanism.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Metodología. 3. Desarrollo sostenible y políticas públicas. 4. Globalización y políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible. 5. La doctrina cosmopolita. 5.1. La epistemología cosmopolita en la interpretación de los procesos políticos. 6. Cosmopolitismo y políticas públicas para el desarrollo sostenible. Reflexiones finales. Bibliografía.

**Cómo citar:** Millán Acevedo, N. (2022): Desarrollo sostenible y globalización: la necesaria transformación de las políticas públicas en clave cosmopolita, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 9-1, 21-30.

### 1. Introducción

El fenómeno de la globalización ha sido el cambio más radical que, desde la revolución industrial, han

experimentado las sociedades y organizaciones humanas. Los procesos de transnacionalización e interdependencia han creado un mundo de “comunidades de destinos solapadas” (Held, 2005:115) donde todos

<sup>1</sup> Universidad Complutense de Madrid  
[nmillana@ucm.es](mailto:nmillana@ucm.es)

<sup>2</sup> Este artículo de reflexión se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación: *Articulación de Agendas Globales y Agendas Nacionales: el proceso de implementación de la Agenda 2030 en Europa y América Latina*, Ref. PID2019-104967RB-I00, concedido por el Plan Nacional de I+D+I del Ministerio de Ciencia e Innovación. Universidad Complutense de Madrid. Período: 2020- 2023.

los Estados, independientemente de su estadio de desarrollo o riqueza, pueden verse afectados por las complejidades cambiantes de esta nueva etapa global. La dinámica globalizadora ha reestructurado las relaciones de poder entre Estados, actores privados y organizaciones humanas al tiempo que ha reducido y transformado las distancias cognitivas entre los pueblos del planeta. La reciente experiencia que está viviendo la humanidad con respecto a la pandemia global de la COVID 19 da cuenta de la interdependencia y la vulnerabilidad a la que las sociedades contemporáneas están abocadas en este proceso profundo de interconexión (Millán y Santander, 2021).

Por otro lado, la evidencia empírica ha demostrado que nos encontramos frente a un sistema que se encuentra en una crisis económica, política, social y ambiental (Naciones Unidas, 2015; Naciones Unidas, 2020) que necesita de nuevas miradas y políticas para construir sociedades resilientes que pongan en el centro la protección de las personas y la sostenibilidad ambiental. Por ello, la globalización ha venido acompañada de importantes dinámicas de degradación ambiental, precariedad, vulneración de derechos y crisis ecosociales (Vilanova, 2021).

Estos procesos de transformación suponen verdaderos desafíos para las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible, que parten del marco analítico de que es la sostenibilidad, la redistribución, la equidad de género y la protección de los derechos humanos el punto central desde donde debe configurarse la acción política y por tanto la agenda pública de las sociedades contemporáneas. En este sentido, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible<sup>3</sup> pretende justamente contribuir a integrar las dinámicas transnacionales en los procesos de desarrollo, partiendo del fundamento de que las políticas públicas poseen una dimensión multinivel y se ven modificadas por el contexto y el escenario internacional.

Partiendo de este marco analítico, el presente artículo pretende estudiar cómo la globalización ha cambiado los desafíos relacionados con la configuración de políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible, haciendo necesaria una profunda transformación de estos procesos para incorporar una dimensión cosmopolita que visibilice e incorpore los impactos transnacionales en la configuración e implementación de dichas políticas.

Con este propósito, luego de esta introducción, el segundo epígrafe se centra en explicar la metodología para realizar este artículo; el tercer epígrafe estudia la importancia de incorporar el concepto de desa-

rollo sostenible como eje central del diseño de políticas públicas; el cuarto epígrafe aborda los cambios radicales que ha supuesto la globalización para los procesos políticos nacionales y, por tanto, para el diseño de políticas públicas; el quinto epígrafe explica los fundamentos teóricos y metodológicos de la doctrina cosmopolita; para analizar, en el sexto epígrafe, la necesaria transformación de las políticas públicas de desarrollo sostenible en clave cosmopolita. El artículo finaliza con algunas reflexiones analíticas sobre los desafíos más importantes que tienen las políticas públicas cosmopolitas en esta nueva etapa de interdependencias y crisis globales.

Como se ha expresado, los problemas del desarrollo se han transnacionalizado generando cambios y desafíos globales que no pueden ser asumidos de manera unilateral por Estados y actores individuales o corporativos. Como es el caso de la pandemia de la COVID 19, la nueva realidad demanda respuestas colectivas y globales donde cada actor debe asumir sus responsabilidades comunes en la promoción global y local del desarrollo sostenible (Mateos, 2021). En consecuencia, es necesario abordar estas transformaciones con una nueva mirada que no sólo permita entender en toda su dimensión esta nueva realidad “cosmopolitizada”, sino que también promueva la necesidad de trascender hacia una nueva ciudadanía que garantice los derechos y libertades a todas las personas del planeta tal como lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Habermas, 1999).

## 2. Metodología

El artículo que aquí se presenta forma parte un Proyecto de Investigación más amplio que se está desarrollando en la Universidad Complutense y que analiza la implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. En este contexto se está haciendo un recorrido teórico, analítico y empírico sobre los diferentes procesos globales que impactan a los actores y procesos políticos en el Marco de la Agenda 2030, analizando las implicaciones teóricas de esta agenda, así como diferentes estudios de caso de manera de avanzar en estudios comparados de ciencia política. Entre los aportes de reflexión teórica a esta investigación se ubica este trabajo académico. A continuación, se explica la metodología utilizada.

**Hipótesis:** este trabajo parte de la hipótesis de que es necesario integrar una dimensión cosmopolita a las políticas públicas de desarrollo sostenible en la medida en que las dinámicas globales influyen y reconfiguran de manera sustancial los procesos nacionales, al tiempo que las políticas públicas nacionales influyen en las dinámicas globales.

**Objetivo general:** Analizar la importancia de integrar la dimensión cosmopolita en el ciclo de diseño de políticas públicas de desarrollo sostenible.

**Metodología:** La metodología utilizada se ha basado en una extensa revisión bibliográfica sobre los tres elementos que se interconectan en este estudio

<sup>3</sup> La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es un pacto global que firmaron 193 países en la sede de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2015. Es indudablemente la apuesta más importante de la Comunidad internacional por promover la protección de las personas, el progreso económico equitativo y la sostenibilidad ambiental. Esta Agenda incorpora 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable y 169 metas que serán evaluadas en 2030. En este marco, los gobiernos de todos los niveles están llamados a desarrollar estrategias para promover la Agenda 2030 y a transformar sus actores, procesos y políticas en clave de desarrollo sostenible.

(desarrollo sostenible, políticas públicas y doctrina cosmopolita) que se complementa con algunas reflexiones derivadas del estudio de campo realizado en el marco de la investigación mencionada anteriormente (28 entrevistas en el análisis de la implementación de políticas públicas para la Agenda 2030 realizadas entre el 1 de julio y el 31 de agosto de 2021).

Por tanto, se trata un artículo teórico de reflexión analítica basado principalmente en una amplia variedad de fuentes secundarias, aunque se nutre (de manera más indirecta) de consideraciones derivadas de un extenso trabajo de campo que ha abordado este objeto de estudio.

### 3. Desarrollo sostenible y políticas públicas

Tradicionalmente la visión hegemónica en las ciencias sociales ha entendido que es el crecimiento económico el indicador básico de progreso de las sociedades humanas. Así, las concepciones relacionadas con el avance, el crecimiento, la competitividad y la industrialización han sido los elementos claves sobre los que se estructura el progreso en las sociedades contemporáneas. De esta forma, el sistema económico ha puesto en el centro el capital, privilegiando las actividades que se encuentran en el mercado y, por tanto, son plausibles de ser monetizadas, evaluadas y retribuidas económicamente (Unceta, 2009). El capitalismo propone, así, un sistema de crecimiento, producción y consumo acelerado y sin límites, negando la esencia básica de la naturaleza planetaria y humana, que es, por definición, limitada e interdependiente (Herrero, 2018; Radetich, 2016).

El concepto de desarrollo humano ha pretendido quebrar esta visión unidimensional y economicista, planteando el desarrollo como un ámbito multidimensional donde la libertad de las personas debería ser el objetivo básico de la acción pública (Sen, 1992). Desde la perspectiva de Amartya Sen, el desarrollo debiera orientarse a ampliar las capacidades y oportunidades de los seres humanos; de esta forma, cuantas más capacidades y opciones brinde a la ciudadanía, más desarrollada es una sociedad. Sen plantea así que el desarrollo tiene una base material -dado que sin las necesidades básicas cubiertas las personas no son libres- y una base política y social basada en la progresiva ampliación de derechos ciudadanos; cuantas más libres son las personas de las expectativas, creencias y prejuicios sociales, más opciones tienen para elegir libremente cómo vivir, cómo criar, a quién amar, o en qué trabajar.

El concepto de desarrollo humano ha significado un verdadero cambio de paradigma para la teoría del desarrollo (Iturralde, 2019) en tanto que ha permitido que la academia y los actores políticos puedan trascender la visión economicista para incorporar la perspectiva multidimensional, donde son igual de importantes la dimensión social, ambiental, económica, de género, cultural y política. Además, en el marco de la evolución de la teoría del desarrollo es

necesario incorporar el concepto de sostenibilidad, entendiendo este concepto como la capacidad de las sociedades de satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras (CMMAD, 1988). De este modo, en los debates contemporáneos, la literatura académica remite, en el Marco de la Agenda 2030, al concepto de desarrollo sostenible como aquel proceso que incorpora la dimensión ambiental, social y ambiental en los procesos de evolución de las organizaciones humanas (Naciones Unidas, 2015).

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es el hecho normativo internacional más importante en lo que respecta a esta temática, dado que propone un abanico de 17 objetivos y 169 metas para contribuir a la promoción de un mundo centrado en las personas, la prosperidad y el planeta, de manera que todos los actores desarrollen programas y políticas para “transformar el mundo” y “no dejar a nadie atrás” (Naciones Unidas, 2015: 4). En este sentido, el concepto de desarrollo sostenible que se ha analizado en este epígrafe -y que se erige como el fundamento central de la Agenda 2030- se configura como una perspectiva normativa que pretende transformar la acción política desde unos parámetros innovadores que coloquen en el centro a la seguridad humana. Cabe recordar en este punto el papel de las visiones normativas en los procesos políticos; como señala Sartori (2004), las disciplinas sociales deben ser capaces de interconectar la dimensión normativa del “deber ser” con la dimensión empírica de lo que se expresa en la realidad. De esta manera es posible avanzar en la transformación de las sociedades bajo un horizonte ético-normativo, pero asumiendo los límites y contradicciones que se expresan en la praxis política.

En este sentido, al momento de promover el desarrollo sostenible y reconfigurar las dinámicas sociales, las políticas públicas adquieren una relevancia fundamental no sólo por su capacidad de impacto en la sociedad para resolver los problemas públicos (Subirats, 1993; Cabrero, 2000) sino porque la implementación de estos procesos supone un posicionamiento político sobre la visión de la sociedad y define en gran medida la relación entre la sociedad y el Estado (Oszlak & O'Donnell, 1982).

Por este motivo, el verdadero desafío en este ámbito radica en la implementación de programas concretos que permitan transversalizar la doctrina del desarrollo sostenible en todo el ciclo de las políticas públicas, desde la identificación del problema hasta la fase de evaluación, como lo propone la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2021; Millán, 2021). Esto supone importantes desafíos para la acción política si se considera que la mayoría de los gobiernos posee una cultura organizacional tendiente a la verticalidad y la compartimentación, y que, además, la arquitectura institucional de los Gobiernos nacionales -dividida en Ministerios y Departamentos relativamente autónomos- dificulta la integración de la perspectiva de desarrollo sostenible de manera transversal en las administraciones públicas (Arenillas, 2019).

Sin embargo, la visión del desarrollo sostenible contenida en la Agenda incorpora diferentes potencialidades para una gestión pública más eficiente y eficaz en el marco de las teorías de la nueva administración pública (Arenillas, 2019). Estas potencialidades se relacionan con: i) el fortalecimiento de las capacidades del Estado para intervenir en las dinámicas de la sociedad y el mercado; ii) la promoción de espacios de coordinación y transversalidad entre actores públicos; iii) la orientación al seguimiento y la evaluación de políticas públicas; iv) la integración de actores de la sociedad civil a través de la configuración de redes y partenariados; y v) el desarrollo de una perspectiva multinivel para gestionar los bienes y males públicos globales.

En síntesis, la teoría del desarrollo sostenible supone una importante apuesta por la transformación de las políticas públicas para que estas asuman un rol protagónico en la promoción de sociedades más democráticas (Aguilar, 2009) y en la construcción de un mundo más justo y equitativo. A pesar de que la coherencia de políticas públicas para el desarrollo sostenible es siempre una tarea extremadamente ambiciosa y con importantes resistencias a la hora de su implementación, supone también una extraordinaria oportunidad para impulsar cambios hacia una acción política más horizontal, innovadora, eficiente y transparente en coherencia con una Administración pública innovadora y adaptada a los desafíos que presenta la época contemporánea.

#### **4. Globalización y políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible**

Una vez establecido el concepto de desarrollo sostenible sobre el que se asienta este trabajo, es necesario explicar los cambios estructurales que ha significado el proceso de globalización para las sociedades humanas.

Teniendo en cuenta la complejidad, el alcance y los cambios radicales que ha supuesto la dinámica globalizadora para las sociedades, es inviable desarrollar una definición completa sobre esta realidad. Una primera aproximación podría definir la globalización como un fenómeno de intensificación, inmediatez e interdependencia de las interacciones transfronterizas —políticas, económicas, científico-técnicas, sociales y culturales— entre los distintos actores estatales y transnacionales, provocando nuevas interdependencias y conformando una sociedad nueva (Del Arenal, 2002). Dentro de este contexto, se desarrollan procesos “en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (Beck, 1998: 29).

La globalización introduce así nuevas formas de interconexión, en diversas escalas, que cuestionan inevitablemente el concepto del “otro”; ya no existen los “otros”, dado que toda la humanidad comparte un

destino común (Beck, 2004). Esta nueva configuración de la realidad humana conecta a las personas a sistemas de gran escala como parte de una dialéctica local y global en constante movimiento (Sassen, 2010). Estas dinámicas han generado un sistema global interrelacionado y dependiente donde el destino de las comunidades se encuentra estrechamente interconectado (Held, 2004).

De esta forma, la naturaleza de los problemas públicos se ha transformado; así, fenómenos como la pobreza, la vulnerabilidad humana o la exclusión social remiten a riesgos que han superado las fronteras territoriales para generar desafíos y amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación (Kaul et al., 1999; Millán y Santander, 2020) como lo ha demostrado la pandemia global que ha afectado a la casi totalidad de las sociedades humanas. Esto no significa, sin embargo, que los problemas del desarrollo no respondan a coyunturas específicas, vacíos institucionales e incapacidades de los Estados para hacer frente a sus propias contradicciones nacionales, sino que estas problemáticas son el resultado de una dinámica compleja entre las vulnerabilidades locales o nacionales y las coyunturas globales. Por tanto, no hay soluciones nacionales para los problemas del desarrollo que se han transnacionalizado, así como tampoco existen soluciones globales y recetas universales para los problemas propios de cada comunidad o nación en particular.

En suma, la globalización ha generado cambios en las dinámicas económicas, políticas, sociales y medioambientales que condicionan la vida de las personas del planeta y generan desafíos globales que ya no pueden ser asumidos en forma (únicamente) unilateral y nacional. Y es desde esta perspectiva que es necesario analizar la configuración de las políticas públicas en la época contemporánea.

#### **5. La doctrina cosmopolita**

La visión cosmopolita contemporánea comienza a adquirir relevancia a partir de las diferentes investigaciones centradas en los cambios estructurales propios de la globalización que, en la década de los noventa del siglo XX, adquirieron un papel relevante en diversos programas de investigación de las ciencias sociales. El hecho de que el proceso de globalización implique un profundo cuestionamiento al concepto de Estado nación, ha promovido en la doctrina cosmopolita un renovado impulso. Es por esto por lo que el cosmopolitismo se ha convertido en un importante movimiento filosófico y político para buena parte de las ciencias sociales contemporáneas (Delanty, 2002).

Cabe destacar, no obstante, que el desarrollo de la construcción teórica y epistemológica del cosmopolitismo se ha configurado fundamentalmente en el plano normativo, en contraposición al proyecto de Estado basado en el nacionalismo que se ha concretado efectivamente en la historia y sigue siendo el esquema vigente en la concepción de Estado, derecho y

ciudadanía de las sociedades contemporáneas. En consecuencia, el cosmopolitismo puede entenderse, en primera instancia, como una visión humanista que adopta una concepción kantiana sobre la igualdad, al tiempo que pretende generar una opción normativa en favor de un orden social y político diferente del orden vigente, aunque limita la gama de estas opciones a alternativas que sean posibles al mundo actual (Cox, 1996).

Desde una perspectiva histórica-filosófica, el cosmopolitismo se fundamenta en el ideal de que todos los seres humanos deben ser considerados como miembros de una sola comunidad ético-política, la comunidad cosmopolita. Desde este enfoque, los derechos fundamentales se atribuyen a las personas por su mera naturaleza humana sin distinciones de nacionalidad, raza, sexo, etnia o cualquier tipo de particularidades. El primer principio que debería guiar la doctrina cosmopolita reside en que las unidades últimas de preocupación moral son las personas por encima de los objetivos de los Estados o cualquier otra organización humana (Beardsworth, 2008). Esto supone la configuración de un sistema de fronteras abiertas y justicia global (Velasco, 2020).

Derivado de esta conceptualización sobre ciudadanía y derechos, la postura cosmopolita asume la presunción de que nos encontramos en un mundo con fronteras cada vez más porosas donde es necesario promover un sistema global de derechos de los sujetos individuales. El cosmopolitismo se opone así a cualquier visión de ciudadanía restringida por criterios jurídicos, nacionalistas, étnicos o regionalistas. Si se toman en cuenta los procesos complejos propios de la dinámica globalizadora, la perspectiva cosmopolita parece ser adecuada para comprender los diversos cambios estructurales en la sociedad internacional, como son: la generación de un orden económico global que desconoce las fronteras nacionales, las transformaciones jurídicas en el orden internacional, el incremento de las presiones migratorias, la generación de riesgos ecológicos que han adquirido una dimensión planetaria, las transformaciones en las tecnologías de la información y los cambios en la configuración de conflictos armados. En este contexto, el cosmopolitismo trasciende el rol normativo para asumir una nueva epistemología (Beck, 2005) que pueda explicar y analizar estos nuevos fenómenos sociales. Por tanto, el cosmopolitismo puede ser entendido como una doctrina filosófica, una nueva visión metodológica y una interpretación “realista” de los cambios estructurales de la era global actual.

### **5.1. La epistemología cosmopolita en la interpretación de los procesos políticos**

Una vez descrita brevemente la doctrina cosmopolita, es momento de analizar las implicaciones de asumir esta perspectiva en el marco de la práctica política. En este sentido, la epistemología cosmopolita cuestiona los pilares básicos sobre los que se inter-

pretan los procesos políticos organizados en torno a los fundamentos del Estado nación y la mirada nacional que se deriva de esta concepción.

En este sentido, la mirada nacional conceptualiza el mundo como una serie de Estados organizados y separados por fronteras que se encuadran en un ámbito político, social, económico y cultural definido y autónomo. El Estado es el marco de referencia conceptual y se constituye como un sistema social completo y cerrado que suministra el “techo político de la cultura nacional” (Schlesinger, 2008: 26). Esta epistemología nacionalista asume una visión estatocéntrica de los fenómenos sociales, siendo el Estado el marco de referencia y de “contención” para la teoría y la práctica políticas (Smith y Guarnido, 2000). En coherencia con esta perspectiva, los programas de investigación que conforman las ciencias sociales han asumido tradicionalmente que el Estado es el contenedor y el límite de una sociedad. De esta suerte, la mirada nacional identifica a la sociedad con el Estado considerándolos como una única unidad de análisis, homogeneizando a la ciudadanía como un ente cultural y socialmente uniforme.

Ahora bien, como se ha explicado, la transnacionalización de los procesos de desarrollo en las sociedades contemporáneas supone que las dinámicas políticas ya no se encuentran delimitadas por los límites del Estado nación. El análisis de la realidad social, económica, política y cultural basado en la categoría de Estado nación no parece configurarse como una aproximación conceptual que responda a los cambios estructurales propios de la actual era globalizada. Por tanto, desde la perspectiva metodológica, dividir los espacios nacionales e internacionales como si fueran compartimentos independientes de análisis parece convertirse en una aproximación totalmente insuficiente para entender las dinámicas estructurales de los fenómenos políticos.

Por ello, la perspectiva metodológica cosmopolita propone transformar y redefinir las aproximaciones analíticas para estudiar el concepto de Estado y democracia, las estructuras de poder, los procesos políticos y las dinámicas sociales. En este contexto, el cosmopolitismo metodológico permite captar realidades que escapan a las fronteras del Estado, realidades que son transnacionales y que no pueden ser explicadas desde la mirada nacional. Asimismo, esta visión metodológica supone asumir la multidimensionalidad de los fenómenos políticos, por lo que la doctrina cosmopolita debería asumir un carácter interdisciplinar.

El cosmopolitismo metodológico se convierte así en un instrumento que permite abrirse a esta nueva realidad cosmopolita en dos planos, temporal y espacial. En lo que respecta al plano espacial, las relaciones nacionales-nacionales dejan paso a los patrones multinivel relacionales con dinámicas translocales y locales-globales. En el plano temporal, es necesario construir un imaginario de un pasado y un futuro común, por lo que el proceso de cosmopolitización se abre a un fenómeno nuevo

donde se deben diluir las fronteras del pensamiento actual para imaginar una realidad común y multinivel que utilice múltiples lentes para entender la complejidad de la realidad actual (Beck, 2005; Archibugi, 2003).

En suma, la mirada cosmopolita nos abre a una epistemología que permite analizar los cambios estructurales que forman parte constitutiva de los procesos globales tanto desde la teoría como desde la práctica de la ciencia política.

**Tabla 1.** Miradas epistemológicas para conceptualizar los procesos políticos

### Mirada nacional

- La ciudadanía se encuentra vinculada a la pertenencia al Estado nación.
- Las dinámicas transnacionales no se consideran al momento de comprender los procesos políticos nacionales.
- Se invisibilizan los impactos transnacionales que tienen las políticas públicas diseñadas en el ámbito considerado “doméstico”.

### Mirada cosmopolita

- La condición de ciudadanía debe estar garantizada por el hecho de ser persona, dado que la humanidad una sola comunidad ético/política.
- Las dinámicas transnacionales son fundamentales para comprender los procesos nacionales.
- Las políticas nacionales tienen externalidades en el desarrollo sostenible a escala transnacional.

Fuente: elaboración propia.

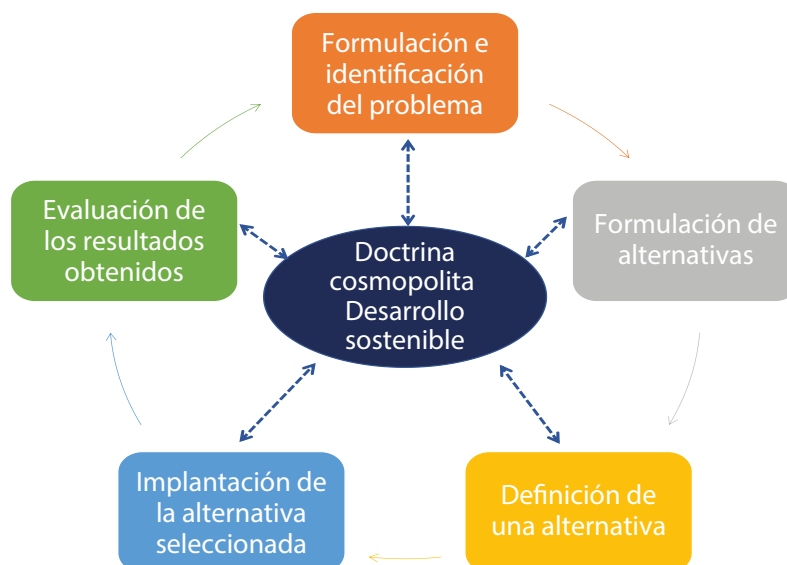
## 6. Cosmopolitismo y políticas públicas para el desarrollo sostenible

Hasta aquí se han analizado los fenómenos de desarrollo sostenible y políticas públicas en un entorno globalizado que demanda miradas epistemológicas cosmopolitas para comprender la realidad política y social de las sociedades contemporáneas. En este sentido, este epígrafe analizará la potencial integración de la doctrina cosmopolita y la orientación al desarrollo sostenible en el ciclo de políticas públicas desde el diagnóstico hasta la evaluación. Cabe recordar que se está utilizando el marco conceptual del ciclo de política pública porque permite ordenar y analizar estos fenómenos, pero que este aparato conceptual es un “artificio” que no explica de manera integral la realidad, no sólo porque las dinámicas de las políticas públicas están transversalizadas por múltiples fenómenos, sino también porque las etapas mencionadas en este ciclo pueden superponerse, condensarse, anticiparse o retrasarse (Aguilar, 1992). La siguiente Figura 1 ilustra el ciclo de cinco etapas planteadas por Jones (1970), una de las visiones más aceptadas entre los estudiosos de las políticas públicas, y la integración de las perspectivas citadas.

Al momento de abordar esta tarea, conviene precisar que el presente trabajo se enmarca en la literatura académica de políticas públicas que considera que el objetivo de esta disciplina (en la teoría y la práctica) es resolver los asuntos públicos (Aguilar, 2019; Ta-

mayo, 1997, Velázquez, 2009), promover el bien común (Graglia, 2012, Alija, 2020) y consolidar los sistemas democráticos (Lasswell, 1936; Arellano y Blanco, 2013). En este sentido, para orientar las políticas públicas en el marco del desarrollo sostenible es imprescindible que el Estado tenga capacidades significativas que le permitan intervenir en el mercado para colocar a las personas y el planeta en el centro y “no dejar a nadie atrás”; de esta forma, la coherencia de políticas públicas para el desarrollo sostenible es el elemento cardinal que debe guiar todo el ciclo de política pública (Millán, 2014). Esta aproximación teórica/política implica asumir que las políticas necesitan integrar una perspectiva multidimensional para abordar problemas políticos que son interdependientes y generan múltiples impactos en las sociedades humanas (Aguilar, 2019); adicionalmente, los ámbitos políticos, económicos, sociales y ambientales están imbricados en una misma dinámica y deben ser abordados de manera transversal como lo propone la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Para ello se necesitan capacidades técnicas y políticas amplias por parte del Estado y mecanismos *ex ante* para valorar el potencial impacto de la política en sus múltiples dimensiones. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es justamente una propuesta transversal y multidimensional para gestionar las políticas públicas asumiendo la dimensión cosmopolita de los desafíos del desarrollo y colocando a las personas y sus derechos en el centro de la acción pública.

**Figura 1.** La Integración de la orientación al desarrollo sostenible y la doctrina cosmopolita al ciclo de políticas públicas



Fuente: Tomado de Jones (1970) y Tamayo (1997).

Adicionalmente, es necesario recordar que cualquier proceso político (y la disciplina de las políticas públicas no es una excepción) está enmarcada en unas estructuras y relaciones de poder. En este sentido, el ciclo de políticas públicas depende de los intereses, visiones y valores que tengan los decisores, en tanto no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos (Montesinos, 2007). Por ello, la identificación del problema –que condiciona significativamente el resto del ciclo de implementación– es una construcción política/social que se deriva de las luchas de actores diversos que pretenden imponer sus propias interpretaciones y agendas para gestionar la realidad social.

Por otro lado, incorporar la perspectiva cosmopolita al proceso de políticas públicas es una tarea extremadamente compleja, dada la asimetría del proceso de globalización contemporáneo; en efecto, en tanto las dinámicas transnacionales afectan de manera decidida al proceso político nacional, los Estados tienen poca capacidad para perturbar las dinámicas globales, y en la mayoría de los casos los gobiernos nacionales se ven sometidos a dinámicas que escapan a su soberanía y cuestionan, incluso, los propios fundamentos del sistema democrático (Bobbio, 1985; Ferrajoli, 2005; Castells, 2017). No obstante, y a pesar de los límites impuestos, los cambios descritos anteriormente demandan la incorporación de la perspectiva cosmopolita de manera que estas políticas sean instrumentos para promover los derechos humanos, la sostenibilidad y la paz en un mundo profundamente interdependiente. Con este propósito, a continuación, se describen cuatro elementos clave que incentiven la incorporación de esta perspectiva al ciclo de políticas públicas.

En primer lugar, al asumir que las políticas públicas deben estar orientadas a la promoción del desarrollo sostenible, parece innegable que los derechos

humanos son un elemento básico de la teoría política del desarrollo. En consistencia con este enfoque, la filosofía cosmopolita cuestiona el sistema internacional de fragmentación de derechos ciudadanos donde se niega sistemáticamente el derecho al desarrollo a las personas que no ostentan la condición de ciudadano. De esta manera, se observa como se vulneran los derechos humanos de las personas migrantes en territorios democráticos que, en teoría, debieran garantizar unos mínimos estándares de protección para estas poblaciones vulnerables. En tal sentido, lo que se debiera demandar –desde la perspectiva cosmopolita– es que en el ciclo de políticas públicas (especialmente en la fase de identificación y definición) se incorporara a estas poblaciones como depositarias de derechos y se analizara el posible impacto de las políticas en estos colectivos.

En segundo lugar, al momento de diseñar e implementar las políticas públicas nacionales es necesario considerar los límites, restricciones, oportunidades e impactos que el sistema internacional posee sobre la problemática que se va a tratar. Así, principalmente en la etapa de identificación y definición del problema –que es más bien una construcción política derivada de diferentes intereses de actores de poder (Noël-Roth, 2002)–, las dinámicas translocales pueden afectar definitivamente a las políticas nacionales, restringiendo el marco de acción de los Gobiernos, generando dinámicas de competencia entre Estados, incorporando actores transnacionales que presionan sobre la configuración de políticas públicas o exponiendo a las sociedades a riesgos que superan las fronteras nacionales, como ha sido el caso reciente de la pandemia de la COVID 19 que ha alterado los procesos sanitarios, políticos, sociales, culturales y ambientales de las políticas públicas nacionales.

En tercer lugar, desde una perspectiva cosmopolita de desarrollo sostenible es necesario incorporar

las consecuencias de las políticas públicas nacionales en el bienestar de otras sociedades y organizaciones humanas. En tal sentido, los procesos de interconexión han transformado los impactos clásicos de las políticas “domésticas” haciendo que estas políticas impacten de manera profunda en el ámbito transnacional. Sobre todo, en las fases de diseño, implementación y evaluación, los decisores políticos tienen que considerar que no son políticas de desarrollo aquellas que pueden promover acciones positivas para la ciudadanía local, pero que generan vulnerabilidad, pobreza o insostenibilidad ambiental en el sistema internacional. De esta forma, las políticas económicas, tributarias, financieras, ambientales o sociales poseen externalidades negativas que afectan a otras sociedades humanas, y estas potenciales afectaciones deben ser visibilizadas en el ciclo de políticas públicas.

En cuarto lugar, es necesario incorporar una visión multinivel al proceso de políticas públicas, desarrollando acciones cooperativas entre actores para dar respuesta a los riesgos globales que se enfrentan las sociedades en la actual etapa de globalización. Por ello, los Estados necesitan incorporar una visión

“cosmopolitizada” que les permita tanto proteger a su ciudadanía de los riesgos globales como desarrollar capacidades e instrumentos para poder avanzar hacia acciones colectivas y cooperativas que den respuestas transnacionales a realidades que no pueden solventarse desde una perspectiva unilateral y nacional. Conectando con la perspectiva de desarrollo sostenible explicada anteriormente (que propone la Agenda 2030), los problemas medioambientales, de paz y seguridad, estabilidad macroeconómica, migraciones, empleo, desigualdad, vulneración de Derechos Humanos y pobreza necesitan resolverse a escala multinivel. Desde esta perspectiva, el desarrollo sostenible demanda una perspectiva cosmopolita en la medida en que se necesita una acción cooperativa entre Estados para avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes a escala global.

En definitiva, la nueva realidad cosmopolita y transnacionalizada requiere respuestas innovadoras y transversales para gestionar las políticas públicas y dar respuesta a la crisis multidimensional del desarrollo sostenible. En la Figura 2 se ilustra la incorporación de estas dos perspectivas en el ciclo de las políticas públicas.

**Figura 2.** Integración de los elementos del desarrollo sostenible y la doctrina cosmopolita en el ciclo de políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

## 7. Reflexiones finales

Nos encontramos en un momento de profundo cambio en las estructuras sociales, políticas, ambientales y culturales de las sociedades contemporáneas. La crisis del desarrollo sostenible demanda nuevas narrativas, propuestas, visiones y procesos que incorporen un amplio margen de innovación y cooperación entre Estados,

sociedades y ciudadanías. A partir de este reconocimiento, la academia necesita proponer proyectos democráticos y equitativos para construir un mundo más justo, equitativo y respetuoso con el planeta Tierra.

Las políticas públicas juegan un papel clave en el desarrollo de respuestas a esta crisis civilizatoria en tanto son instrumentos muy poderosos para dar solución a los problemas de la ciudadanía, promover el



bien común y consolidar la democracia. En consecuencia, al momento de abordar el ciclo de políticas públicas es necesario poner en el centro la visión del desarrollo sostenible tal como lo propone la Agenda 2030. Para ello, es necesario un cambio de paradigma que permita incorporar procesos transversales a la gestión de los asuntos públicos. Este proceso no puede llevarse a cabo sin el respaldo de un Estado fuerte, con importantes capacidades y con un profundo compromiso democrático; de esta manera se impulsan procesos que son necesarios para poder intervenir en los mercados con objeto de promover la redistribución, la equidad de género, la sostenibilidad y la protección de los derechos humanos.

Adicionalmente, las dinámicas de interdependencia y transnacionalización están cambiando radicalmente la forma en que se desarrollan las estructuras de poder y las propias relaciones humanas. Estas dinámicas exigen nuevas narrativas e instrumentos para poder desarrollar respuestas eficaces y realistas a los desafíos y riesgos a los que la humanidad se enfrenta. La doctrina cosmopolita propone una mirada eficaz para asumir los desafíos globales, estableciendo que los derechos humanos no pueden ser negados por el hecho de no ser “nacional” y explicando que sólo trascendiendo los límites cognitivos de la narrativa nacional será posible encontrar soluciones frente a los riesgos reales a los que se enfrenta comu-

nitariamente la humanidad. Por ello, la doctrina cosmopolita permite visibilizar la dimensión transnacional del desarrollo en tres sentidos; i) integrando a la comprensión de la gestión pública los impactos de las dinámicas transnacionales; ii) valorando los impactos de las propias políticas locales fuera del territorio nacional; y iii) desarrollando mecanismos transnacionales y multinivel para tratar de manera cooperativa los desafíos y los riesgos del desarrollo sostenible a escala global.

Como ya planteaba Sartori (2004) las disciplinas de las ciencias sociales se mueven en un diálogo constante entre el “deber ser” y el “ser”. Asumiendo que lo que se ha planteado en este trabajo supone una visión ambiciosa y con importantes resistencias a la hora de su implementación, parece necesario promover desde diversos espacios de reflexión narrativas, visiones y prácticas orientadas a transformar las estructuras de poder para construir sociedades más inclusivas y respetuosas para volver a entender la política como la gestión del bien común (Aristóteles, 1970). El ánimo de este trabajo es contribuir a esta tarea bajo la visión normativa de que los derechos humanos no pueden depender de ningún factor exógeno y de que es ineludible pensar respuestas a esta crisis civilizatoria con acciones más humanas, justas y respetuosas con el planeta y el resto de las especies con las que convivimos.

## 8. Bibliografía

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Mariñez, F y V. Garza, *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- Alija, R.A. (2020). “La necesidad de transversalizar los derechos humanos en las políticas públicas para hacer frente a las crisis: una aproximación desde el derecho internacional de los derechos humanos”, *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 8 (2): 640-672.
- Archibughi, D. (2005). *La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas*. Madrid: Centro de Investigaciones para la Paz.
- Arenillas, M. (2019). “La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75: 5-44.
- Arellano, D. y F. Blanco (2013). *Políticas públicas y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Aristóteles (1970). *Constitución de los atenienses, introducción, traducción y notas de Manuela García Valdés*. Madrid: Editorial Gredos.
- Beardsworth, R. (2008). *Cosmopolitanism and International Relations*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1998). *¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.
- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2000). *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- CMMAD (1988). *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (2017). *Ruptura: la crisis de la democracia liberal*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Cox, R. (1996). “Social forces, states and world orders: beyond international relation theory”, *Millennium: Journal of International Studies*, 2: 126-155.
- Del Arenal, C. (2002). “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y la política”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002*. Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, pp.17-86.
- Delanty, G. (2002). “La imaginación cosmopolita”, *Revista CIDOB d' Afers Internacionals, Fronteras: transitoriedad y dinámicas interculturales*, 82-83. Recurso electrónico disponible en PDF: [https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/afers/82\\_83/delanty\\_82\\_83](https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/afers/82_83/delanty_82_83) (Revisado: 06/10/2021).

- Ferrajoli, L. (2005). “La crisis de la democracia en la era de la globalización”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39: 37-51.
- Graglia, E. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Held, D. (2004). *Un pacto global*. Madrid: Taurus.
- Herrero, Y. (2018). *Sujetos arraigados en la tierra y los cuerpos. Hacia una antropología que reconozca los límites y la vulnerabilidad*. Recurso electrónico disponible en PDF: <file:///C:/Users/natym/Downloads/Yayo-Herrero-Los-monstruos-del-desamor-desigualdades-y-expulsiones.pdf> Revisado: (31/03/2020).
- Iturralde, C. (2019). “Los paradigmas del desarrollo y su evolución: Del enfoque económico al multidisciplinario”, *RE-TOS, Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 9 (17): 7-23.
- Jones, C. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury press.
- Kaul, I., Grunberg, I y MStern, M. (1999). *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*. Oxford: PNUD, Oxford University Press.
- Lasswell, H. (1936). *Politics: Who gets what, when, how*. New York: Whittlesey House.
- Mateos, O. (2021). *El shock pandémico. Cristianismo i justicia*. Barcelona: Ediciones Rondas S.
- Millán, N. (2014). *Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones*. Madrid: Ediciones Plataforma 2015 y más.
- Millán, N. y Santander, G. (2020). “El virus cosmopolita: lecciones de la COVID-19 para la reconfiguración del Estado-Nación y la gobernanza global”, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11: 251-263.
- Millán, N. (2022). “La coherencia de políticas públicas en el marco de la agenda 2030: potencialidades, límites y contradicciones”, *Políticas públicas y Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Montesinos, E. (2007). “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”, *Cuadernos de Administración*, 20: 323-335.
- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* Recurso electrónico disponible en PDF: [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf) (Revisado: 06/10/2021).
- Naciones Unidas (2020). *La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno*. Recurso electrónico disponible en PDF: <http://report.hdr.undp.org/es/intro.html> (Revisado: 07/10/2021).
- Naciones Unidas (2021). *The sustainable development goals report*. Recurso electrónico: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf> (Revisado: 10/03/2022).
- Noël-Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Auroras.
- Oszlak, O. y G. O’Donnell (1982): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 1, Recurso electrónico disponible en PDF: <https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/307/06R1995v2n4.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Revisado: 06/10/2021).
- Radetich, N. (2016). “El capitalismo y el rechazo de los límites: el caso ejemplar del Taylorismo y el Fordismo”, *Acta Sociológica*, 69: 17-50.
- Sartori, G. (2004). “¿Hacia dónde va la ciencia política?”, *Revista Española de Ciencia Política*, 12: 9-13.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Schlesinger, P. (2008). “Una tentación cosmopolita”, *Cuadernos de información y comunicación*, 13: 25-37.
- Sen, A. (1992). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Smith, P. y Guarnizo, E. (2000). *Transnationalism from below*. Londres: Transaction Publishers.
- Subirats, J. (1993). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tamayo, T. (1997): “El análisis de las políticas públicas”, Bañón, R. y Carrillo, E. (comp.). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 281-312.
- Velasco, J. (2020): “Hacia una visión cosmopolita de las fronteras. Desigualdades y migraciones desde la perspectiva de la justicia global”, *Revista Internacional de Sociología*, 78(2): 1-13.
- Velásquez, R. (2010). “Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20: 149-187.
- Vilanova, S. (2021). *L’emergència climàtica a Catalunya. Revolució o col·lapse*. Barcelona: Llibres a l’Abast.
- Unceta, K. (2009): “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo, en Desarrollo”, *Economía, Ecología, Equidad - América Latina*, 7. Centro Latino Americano de Ecología Social, pp. 1-34.

**Natalia Millán Acevedo.** Profesora Ayudante Doctor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid y está acreditada como profesora Contratada Doctora por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación. Es docente en varios estudios de posgrado entre los que destacan el Máster de Análisis Político de la UCM, el Máster en Ciencia Política y Gestión Pública de la IUNIT, el Magister en Cooperación Internacional y políticas públicas para la Agenda 2030 de Desarrollo a 2030 (USACH y UCM), el Master Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática y el Máster en Máster Univ. en Cooperación Internacional y Gestión de Políticas Públicas de la Fundación Ortega y Gasset e IUMP. Además, imparte docencia reglada en el Grado de Relaciones Internacionales de la UCM.