

# Un camino de encuentros y desencuentros: la relación entre la Agenda 2030 y las políticas públicas

Ignacio Martínez Martínez

Universidad Complutense de Madrid, España  

María Velasco González

Universidad Complutense de Madrid, España  

<https://dx.doi.org/10.5209/poso.97393>

Envío: 29 julio 2024 • Aceptación: 18 julio 2025

**Resumen:** La Agenda 2030 y las políticas públicas comparten el propósito de intervenir políticamente en la realidad para dar respuesta a los problemas de la ciudadanía. La Agenda 2030 lo hace desde una lógica global asentada en un principio de responsabilidades compartidas universalmente, aunque diferenciadas. Las políticas públicas lo hacen desde una lógica territorializada y circunscrita a comunidades políticas y grupos claramente delimitados en términos de inclusión y representatividad. El artículo aborda la necesidad de establecer un diálogo en profundidad entre la Agenda 2030 y las políticas públicas para reforzar mutuamente y de forma complementaria su capacidad de cumplir con el propósito señalado. Para ello, el análisis parte de la existencia de desencuentros conceptuales y prácticos que limitan las interacciones necesarias entre los planteamientos de la Agenda 2030 y el funcionamiento de las políticas públicas. Señala, asimismo, los principales elementos de fricción que explican las limitaciones a la hora de orientar las políticas públicas hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 y ante problemas de una sociedad cada vez más determinada por dinámicas de transnacionalización, inter y ecodependencia. A partir de este análisis, se exploran e identifican algunos de los principales desafíos que la actual crisis civilizatoria demanda, en forma de planteamientos renovados, a la disciplina y la práctica de las políticas públicas. A partir de la necesaria ampliación de las políticas públicas que este desafío incorpora, se cierra el artículo señalando la importancia de las políticas públicas para afrontar un futuro democrático en el horizonte post-2030.

**Palabras clave:** Agenda 2030; políticas públicas; desarrollo sostenible; crisis ecosocial, transnacionalización, interdependencia, ecodependencia, articulación multinivel, coherencia e integralidad en las políticas; agenda política.

## <sup>ENG</sup> A path of encounters and misunderstandings: the relationship between the 2030 Agenda and public policies

**Abstract:** The 2030 Agenda and public policies share the purpose of intervening politically in reality in order to respond to public problems. The 2030 Agenda does so from a global logic based on a principle of universally shared, but differentiated, responsibilities. Public policies do so from a territorialised logic and circumscribed to political communities and groups clearly delimited in terms of inclusion and representativeness. The article addresses the need to establish an in-depth dialogue between the 2030 Agenda and public policies to mutually reinforce and complement each other's capacity to fulfil the aforementioned purpose. To this end, it starts from the existence of conceptual and practical differences that limit the necessary interactions between the approaches of the 2030 Agenda and the functioning of public policies. It also points out the main elements of friction that explain the limitations in guiding public policies towards the fulfilment of the 2030 Agenda and the problems of a society that is increasingly determined by dynamics of transnationalisation, interdependence and eco-dependence. On the basis of this analysis, some of the main challenges that the current civilisational crisis demands, in the form of renewed approaches, from the discipline and practice of public policy are explored and identified. From the necessary broadening of public policies that this challenge incorporates, the article closes by pointing out the importance of public policies in order to face a democratic future in the post-2030 horizon.

**Keywords:** 2030 Agenda; public policies; sustainable development; eco-social crisis, transnationalisation, interdependence, eco-dependence, multi-level articulation, policy coherent and integration; political agenda.

**Sumario:** 1. Introducción: relación entre la Agenda 2030 y las políticas públicas, caminos paralelos, fricciones y necesidad de encuentros. 2. El concepto de agenda como punto de partida: la Agenda 2030 y la literatura de políticas públicas. 3. El mecanismo de articulación entre agendas: ¿transferencia sin incentivos? 4. Universalidad, pluriversalidad y territorialidad: la importancia de una agenda global y multinivel. 5. Una agenda sostenible en todas sus dimensiones frente a políticas sectoriales ambientales. 6. Una agenda integral frente a unas políticas públicas fragmentadas. 7. Una agenda multinivel, políticas con rígidos límites competenciales. 8. Una agenda multiactor, políticas públicas con primacía de los gobiernos. 9. Reflexiones finales: abordar las tensiones necesarias para ampliar las políticas frente a la transformación de la naturaleza de los problemas. 10. Bibliografía.

**Como citar:** Martínez Martínez, I.; Velasco González, M. (2025). Un camino de encuentros y desencuentros: la relación entre la Agenda 2030 y las políticas públicas. *Polít. Soc. (Madr.)* 62(3), <https://dx.doi.org/10.5209/poso.97393>

## 1. Introducción: relación entre la Agenda 2030 y las políticas públicas, caminos paralelos, fricciones y necesidad de encuentros

Desde su aprobación en el año 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en adelante Agenda 2030) ha sido ampliamente analizada desde muy diversos puntos de vista: desde las relaciones internacionales (Sanahuja, 2016; Salvador, 2022), el derecho internacional (Díaz-Galán, 2022), los derechos humanos (Huitrón, 2020), la economía política del poder (Martínez Osés y Martínez, 2016; Santander, 2021), los estudios del desarrollo (Unceta y Gutiérrez-Goiria, 2018), o la ciencia política (Pastor-Albaladejo y Sánchez-Medero, 2022), entre otros. Se trata de ámbitos necesarios y complementarios para un campo de análisis que, dada su amplitud, complejidad y naturaleza multidimensional, solo puede ser abordado teórica y empíricamente desde aproximaciones multi, inter y transdisciplinares.

Dado el avanzado momento en el que se encuentra esta agenda, los análisis dedican mayor atención a señalar algunas de las limitaciones y contradicciones de la Agenda 2030, buscando factores explicativos de las dificultades para transformar la realidad que esta agenda está encontrando en la práctica. Algunos de los más discutidos son el hecho de que sea una agenda voluntaria (Uriá, Villalba y Viota, 2017), sus limitaciones a la hora de abordar en profundidad y con la contundencia necesaria los elementos sistémicos del actual modelo de desarrollo dominante (Martínez Osés y Martínez, 2016; Wetiz *et al.*, 2018), el tipo de arreglos institucionales necesarios para su puesta en marcha (Martínez Osés y Gil Payne, 2020) o la insuficiente ambición de sus objetivos, metas e indicadores para impulsar transformaciones de calado (Adams, 2015; Adams y Judd, 2019).

Parece que, aunque la Agenda 2030 podría haber sido para los gobiernos un elemento de cambio y un factor de impulso que conllevaría transformaciones de calado en los procesos de elaboración de las políticas públicas y en sus contenidos, la Agenda no logra una incidencia directa, manteniéndose en un plano tangencial respecto de las políticas públicas que, en lo fundamental, seguirían desarrollándose como lo han hecho previamente, aunque se haya fomentado un diálogo, aunque débil, para identificar algunos ejes de encuentro entre ambas (Martínez Osés y Gil Payne, 2020).

Para analizar esta brecha es necesaria una aproximación discursiva y conceptual entre los ámbitos de conocimiento relacionados con la Agenda 2030 y las aproximaciones analíticas sobre las políticas públicas, para incorporar algunos elementos conceptuales que contribuyan a mejorar las discusiones sobre las capacidades gubernamentales para abordar este proceso. Es en este terreno en el que se adentra este artículo.

En concreto, este trabajo plantea que, aun habiéndose incorporado en el diseño de la Agenda 2030 elementos inteligentes e innovadores que abrieron unas posibilidades de incidencia en los gobiernos nacionales y subnacionales nunca logrados en procesos similares anteriores, los elementos constitutivos básicos de las políticas públicas encajan con dificultad en las claves sobre las que se construye la Agenda 2030. Este hecho supone importantes desafíos, especialmente cuanto más transformadora quiera ser la lectura de lo que se persigue a través de la implementación de la Agenda 2030 (AIETI y La Mundial, 2019).

Con dicha intención se pretende contribuir a los análisis mencionados, en este caso desde la perspectiva de la ciencia política, en concreto desde el campo de las políticas públicas. Se trata de un ámbito de interés crucial para entender la relación entre la Agenda 2030, y su posterior impulso con la adopción de *El Pacto para el Futuro*<sup>1</sup>, y las políticas públicas gubernamentales sobre el que conviene profundizar. Así pues, el objetivo de este trabajo consiste en discutir la necesidad de mejorar el intercambio entre las visiones y conceptos que emanan desde campos como los estudios del desarrollo, los estudios sobre gobernanza global y también desde la práctica institucional en el ámbito de la agenda internacional de desarrollo –concretados para este análisis en la Agenda 2030–, y el campo de las políticas públicas.

Para el logro de este objetivo, resulta primordial contrastar los conceptos que se utilizan y que tienen una reverberación distinta en las áreas de conocimiento implicadas. Con esta intención reflexionaremos sobre siete elementos que, sin ser los únicos rasgos característicos de esta agenda, sí son los que marcan su carácter diferencial respecto a anteriores marcos de acción colectiva internacional planteados en relación con

<sup>1</sup> Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 22 de septiembre de 2024 (A/RES/79/1).

la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo compatible con la sostenibilidad de las vidas (Uria *et al.*, 2017; Millán, 2021).

Los dos primeros conceptos describen el mecanismo central para el funcionamiento del instrumento de acción: el propio concepto de agenda y sus dinámicas y el concepto de “articulación” o alineamiento, que desde el análisis de políticas se aborda desde las teorías de transferencia y difusión. Los siguientes conceptos son cinco valores críticos que modulan la visión transformadora de la Agenda: el carácter universal, multidimensional, integral, multinivel y multiactor. Se trata de elementos determinantes para la Agenda 2030 que tienen un correlato muy distinto si se observan desde las políticas públicas.

El objetivo con ello, como se ha señalado, sería permitir un mejor diálogo entre campos de reflexión afines que comparten terminología y que, sin embargo, necesitan una mayor comprensión mutua tanto para mejorar el despliegue de la Agenda 2030 como la propia ambición de las políticas públicas frente a los problemas de una sociedad transnacionalizada, inter y ecodependiente. Este objetivo se evidencia especialmente pertinente en un momento en el que emerge la necesidad prospectiva para la definición del marco de acción colectiva que deberá dar continuidad a la Agenda 2030 en horizonte post-2030 y cuyo éxito dependerá, necesariamente, de un mejor diálogo entre la agenda internacional frente a los desafíos globales y el marco de las políticas públicas nacionales y subnacionales.

Para ello, el artículo se basa en la revisión narrativa, en un primer momento, en torno a las aproximaciones que desde diversos campos de conocimiento y disciplinas científicas se realizan a la Agenda 2030. Esta revisión ha sido determinante para entender las posibilidades transformadoras de esta agenda, así como para identificar los principios y valores clave en la interpretación de esta agenda, en los que se define su capacidad de transformación de la realidad y sus opciones de alcanzar los resultados propuestos en la propia agenda. En un segundo momento, la metodología ha consistido en una revisión narrativa sobre políticas públicas que identifican la interacción de la naturaleza de las políticas públicas y los mecanismos a través de los que estas se producen, con los principios y valores entendidos como críticos para un despliegue de la Agenda 2030 con capacidad transformadora. Es este ejercicio de revisión narrativa el que ha permitido identificar los ejes críticos que articulan el presente artículo que están en la base de la explicación de las posibilidades de interacción entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las políticas públicas.

## **2. El concepto de agenda como punto de partida: la Agenda 2030 y la literatura de políticas públicas**

Desde el ámbito de los estudios del desarrollo y de la gobernanza global, la noción de “agenda” y su aportación a la operacionalización de acuerdos políticos ha sido ampliamente abordada (Vandemoortele, 2002; Unceta y Gutiérrez-Goiria, 2018; Sanahuja, 2016; Martínez, 2021). Si bien estos trabajos no han derivado en un cuerpo teórico homogéneo e incluso han dado lugar a visiones divergentes respecto a los límites y contribuciones de las agendas globales, parece haber cierta coincidencia a la hora de apuntar a las agendas como sustitutos subóptimos de una suerte de gobernanza global democrática –en la medida que permiten establecer objetivos y medios para el logro, el seguimiento y la rendición de cuentas en su cumplimiento, y en la medida que permiten movilizar recursos y acciones para el logro de los objetivos–. Todo ello en un contexto de muy limitada institucionalidad y constitucionalismo globales que dificultan el alcance de acuerdos vinculantes en diferentes ámbitos de la gobernanza global (Kumm, 2009; Innerarity 2012).

En el ámbito de las políticas públicas el concepto de agenda es uno de los pilares de la disciplina. La agenda remite a una idea inicialmente simple pero útil en términos explicativos: la agenda es el conjunto de asuntos que reciben la atención de los actores que conforman un sistema político administrativo concreto. Actores que son diversos y ocupan posiciones diferentes.

La agenda del grupo decisor (o grupos decisorios), también denominada agenda de gobierno o agenda institucional, es clave, pues son las personas que forman parte de estos grupos quienes finalmente diseñarán las acciones e instrumentos que consideren más adecuados para trabajar con los problemas que se incorporan. Desde una perspectiva estática, esta agenda institucional sería el conjunto de asuntos que son objeto de la atención de un gobierno en un momento dado, lo que está determinado por algunas características de los problemas, relacionadas con su propia naturaleza (Subirats, 1989). Pero también es importante la agenda de la ciudadanía, denominada como agenda sistemática, que condiciona la presión que esta ejerce en los sistemas democráticos (Elder y Cobb, 1993). Y estas agendas, institucional y sistemática, conviven con las agendas de otros actores que también son parte de las comunidades de políticas públicas, como las burocracias, los y las científicas o los medios de comunicación (Richardson y Jordan, 1979).

Más allá de la construcción del término y su discusión, al marco teórico de las políticas públicas le interesa una segunda dimensión del proceso de construcción de las agendas. Desde una perspectiva dinámica, el interés se centra en entender los mecanismos que permiten a los asuntos llegar hasta una situación de decisión (Kingdom, 1995), el proceso de la propia definición de los problemas, que resulta un espacio evidente de disputa política (Stone, 2012) y el proceso político que estas tensiones llevan, al permitir que algunos problemas se incluyan y otros queden fuera de la agenda, afectando a grupos o actores que son atendidos o apartados de la decisión (Bacchi, 2009).

En este caso, la literatura propone diferentes modelos que han resultado muy fecundos, como el modelo de corrientes múltiples (Zahariadis, 2006) o de la construcción social (Schneider e Ingram, 1997). Sin poder describirlos en profundidad, sí podemos afirmar que los marcos teóricos consideran las agendas y su construcción como fenómenos complejos, mediados por actores e instituciones y profundamente conectados a la lógica política.

¿Y cómo se relaciona con esta literatura la propia Agenda 2030? Si bien la Agenda 2030 constituye un marco político para la acción colectiva, observada desde las reflexiones sobre políticas públicas, encaja mejor en una visión estática de la agenda: resulta un listado de asuntos, aceptados como problemáticos por actores que actúan en un escenario global, sobre los que se plantean diversos objetivos —los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)—, cuya vocación sería pasar a ser parte de las agendas de gobiernos nacionales y subnacionales.

Esta agenda normativa, con problemas ya definidos y decisiones cerradas, se ha generado en un ámbito externo que ha de competir por la atención de los decisores gubernamentales en sus propios espacios, como lo hacen otros. Es cierto que, como propuesta, ha sido ratificada en el ámbito internacional en forma de resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, por lo que se convierte en un referente simbólico inevitable para los gobiernos, pero eso no garantiza que los problemas pasen a formar parte de agendas institucionales.

A su favor, la Agenda 2030 cuenta con el hecho de ser un plan para actuar frente a una crisis ecosocial que ya ha adquirido el carácter de amenaza civilizatoria (García-Olivares y López, 2021; Naredo, 2022; Alonso-Rocafort, 2024). De todo el conjunto de opciones o agendas “en competencia”, la Agenda 2030 es la única propuesta que emana de un ámbito institucional que responde a una naturaleza integral y multidimensional, y que sitúa la sostenibilidad de la vida en el centro, tal y como reclama una respuesta a la altura de la policrisis que afronta el conjunto de la sociedad global y cada una de las comunidades políticas que la componen.

Pero, precisamente, en ese carácter integral y multidimensional de la Agenda 2030 radica la dificultad de su incorporación en la agenda de gobierno. La amplitud y complejidad de los problemas que traslada requeriría desplazar otros asuntos presentes en las agendas gubernamentales. Es justamente esta disyuntiva, y su decantación a favor de la continuidad (*path dependence*), un elemento explicativo de la adopción “blanda” de la agenda, aquella en la que se incorporan sus planteamientos al ámbito discursivo, pero realmente no se asumen sus propuestas como un factor de transformación político, de manera específica en las políticas públicas, aunque no necesariamente circunscrito a estas (La Mundial y Political Watch, 2021).

### **3. El mecanismo de articulación entre agendas: ¿transferencia sin incentivos?**

Muy relacionado con el epígrafe anterior, aparece el concepto de *articulación*. En los textos que trabajan sobre Agenda 2030 la referencia al mismo es constante. En general, el concepto se usa como sinónimo de alineación o localización y hace referencia al proceso mediante el cual los objetivos de la Agenda 2030 se incorporan en las agendas de otros actores, en el caso que nos interesa en este trabajo, de gobiernos.

Es relevante destacar que el mayor o menor éxito del mecanismo se basa en que terceros actores incorporen problemas, con sus definiciones, en sus ámbitos de actuación. Como acabamos de ver, este proceso forma parte de las reflexiones sobre las dinámicas de agendas. Pero, dado que la Agenda 2030 pretende que sean los propios decisores los que incluyan en sus agendas problemas definidos como tales en el sistema político internacional, también puede relacionarse con otras reflexiones que en el campo de las políticas públicas se agrupan bajo el término, no específico, de transferencia de políticas públicas.

La transferencia de políticas se refiere al “proceso por el cual el conocimiento sobre políticas, protocolos administrativos, instituciones o ideas de un sistema político (pasado o presente) se utilizan en el desarrollo de políticas, protocolos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político” (Dolowitz y Marsh, 2000: 20). Como se ve, el proceso es muy amplio. Pueden transferirse o difundirse ideas, objetivos de política, estructuras y contenidos de instrumentos de políticas o técnicas administrativas, diseños de instituciones, ideologías, actitudes y conceptos e incluso lecciones negativas (Dolowitz y Marsh, 1996: 349–50). Y este proceso puede adoptar varias formas: copia, emulación, hibridación, síntesis o inspiración (Rose, 1991: 22).

Los gobiernos pueden impulsar un cambio, incorporando nuevas ideas, por distintas motivaciones, que van desde su propia voluntad hasta la coacción, que puede ser directa o estar condicionada a la obtención de determinados fondos o beneficios (Dobbin, Simmons y Garrett, 2008). O el efecto prestigio, cuando los gobiernos adoptan un programa o un instrumento porque piensan que al hacerlo serán más reconocidos y más considerados por otros gobiernos. Otros autores se refieren a esto como emulación (Osorio, 2015).

Según Osorio (2015) la motivación del aprendizaje supone que se pretende adoptar la política más adecuada para el problema; en la emulación, la motivación está más cercana a la idea de moda y en la coerción las políticas o programas “son adoptadas debido a la presión o a incentivos, los cuales pueden ser positivos (como un préstamo) o negativos (como sanciones internacionales o una multa)” (Osorio, 2015: 33).

Parece obvio que, al abordar esta cuestión, el foco se ponga en la ausencia de grandes incentivos a la hora de impulsar la Agenda 2030. El incentivo principal —el beneficio en palabras de Dobbin *et al.* (2008)— sería el reconocimiento internacional (el “efecto prestigio” o emulación) a partir del reconocimiento internacional o el reconocimiento de pares. Aunque también operarían cuestiones como la justicia y la solidaridad (lo que remite a un imperativo ético), la presión (presión social, presión comunicativa y presión científica/académica), o la asunción de responsabilidad frente a problemas globales e interdependientes. Se trata, en todos los casos, de incentivos blandos e idealistas como resultado de la percepción extendida de que se trata de una agenda de naturaleza voluntaria y, en consecuencia, no vinculante, si no de la totalidad de sus contenidos sí de una buena parte de ellos<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Aunque la Agenda 2030 es, en términos generales, un acuerdo voluntario sin un efecto vinculante en su totalidad, no hay que olvidar que algunos de los elementos que componen esta agenda sí responden a un carácter vinculante y obligatorio. El ejemplo más claro es la meta 13a, que emana de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y, más

Parece este, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, un conjunto de incentivos que configura un foco excesivamente limitado, y seguramente mediado por el largo plazo y desterritorialización de la política (Aguilar, 2019). Frente a ello, el gran desafío es lograr argumentar que la Agenda 2030 mejora la política pública por lo que, además de un imperativo ético, existe un imperativo político, al favorecer la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

Esto se debe a que la Agenda 2030 incorpora otro tipo de beneficios (o potenciales beneficios) que tienen que ver con su capacidad de lograr mejores políticas públicas (más sostenibles, saludables, justas, redistributivas...). Todo ello se acentúa en un escenario de creciente urgencia y gravedad de los problemas vinculados con la crisis ecosocial, como no para de recordarnos la comunidad científica desde diferentes plataformas y disciplinas (IPCC, 2023; Röckstrom *et al.*, 2023; Chancel, 2021). En consecuencia, la existencia de amenazas globales resultado de la aceleración y profundización de dinámicas de interdependencia y transnacionalización, y su impacto universal en los modos y opciones de vida, constituyen un poderoso incentivo para asumir la relevancia que tiene los procesos de articulación entre la Agenda 2030 y las políticas públicas en la respuesta a algunos de los desafíos políticos más relevantes de nuestro tiempo (Santiago, 2023).

Puede afirmarse, en consecuencia, que hay una evidente tensión entre la legitimidad internacional con la que nace esta agenda y su pertinencia política, por un lado, y la falta de incentivos que limitan sus opciones en la competencia con otras agendas, por otro.

#### **4. Universalidad, pluriversalidad y territorialidad: la importancia de una agenda global y multinivel**

La Agenda 2030 es una agenda global y de carácter universal. Si bien no es la primera vez en la historia que un determinado proyecto se presenta como universal, sí es una novedad en este caso que, más que como un proyecto universalizador desde una cosmovisión hegemónica centrada en el proyecto desarrollista e inspirado en las teorías de la modernización, esta agenda puede entenderse como un cuestionamiento de esta visión uniformizadora que tradicionalmente ha acompañado a la idea y a la práctica del desarrollo (Lemus, 2018) o la gobernanza global (Querejazu, 2020). Frente a ella, cabe interpretar la idea de universalidad en la Agenda 2030 como una llamada a asumir la creciente interdependencia de la realidad y de los procesos y dinámicas sociales, económicas, políticas y ecológicas desde una perspectiva pluriversal (Querejazu, 2020; Garcés, 2017).

La idea de universalidad así concebida, lejos de apuntar a la uniformidad a partir de una idea compartida y universalmente válida de desarrollo, interpela al conjunto de los países, y de los actores de la sociedad global, a asumir las responsabilidades en relación a su propio modelo de desarrollo o forma de entender sus procesos emancipatorios. Dados los elevados niveles de interdependencia y transnacionalización de la realidad (Habermas, 2000; Beck, 2002) el modelo de desarrollo tiene importantes implicaciones sociales, políticas, económicas y ambientales desde una clave universal, y más aún cuanto el desarrollo de los países dependa de una relación extractivista en sus relaciones con la naturaleza y con otros países. Es por ello tan relevante, en atención a la idea de universalidad, atender al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas del que habla la Agenda 2030 como un principio de redistribución de responsabilidades y oportunidades desde una perspectiva universal (Naciones Unidas, 2015: párr. 12). Es, en consecuencia, un principio con potencial democratizador y reparador que se encuentra presente en el mandato de la Agenda 2030.

Las políticas públicas son fenómenos políticos, que se generan en sistemas políticos concretos, en donde se articulan las demandas y trabajan los problemas que preocupan o afectan a su ciudadanía, de la que, a su vez, depende el gobierno que toma las decisiones. Esto está, aparentemente, lejos del carácter universal de la agenda. Aunque dos elementos permiten replanteárselo: el creciente carácter global de los problemas de política pública y el posible desdibujamiento de los límites territoriales que contienen a las comunidades políticas.

Respecto de los problemas de política pública, las características propias de los problemas de política pública permite calificarlos hace décadas como “problemas enmarañados o intratables” (Rittel y Webber, 1973). Abordarlos supone asumir un alto grado de incertidumbre, de complejidad y de divergencia en el debate sobre cómo enfrentarlos (Alford and Head, 2017). Todos estos elementos, ligados al concepto de problemas enmarañados, se aplican directamente a los contenidos en la Agenda 2030 (Head, 2002). Pero estos últimos ejemplifican, además, una dimensión creciente de algunos problemas de política pública: su globalidad (Soroos, 1990; Aguilar, 2019). Uno de los aciertos de la Agenda 2030 es precisamente manejar de manera inteligente el argumento de que los grandes problemas de política pública, debido a la propia deriva de las sociedades del siglo XXI, son problemas globales. Es su propia naturaleza la que les conecta a la dimensión transnacional, aunque se manifiesten a escala local con características propias (Aguilar, 2019).

Respecto del desdibujamiento de los límites territoriales, señalamos dos factores. En primer lugar, la extensión de valores compartidos por ciudadanos del planeta (Innerarity, 2012), lo que implicaría que algunas de las preocupaciones de la Agenda 2030 coincidieran con las de los propios ciudadanos y, por tanto,

---

concretamente, de los Acuerdos de París alcanzados en la COP21 en el año 2015. Más allá de la juridificación de elementos concretos de la Agenda 2030, existen visiones en el marco del derecho internacional que expresan la existencia de controversias respecto a su interpretación jurídica, llegando algunas a plantear que esta agenda, como instrumento del “desarrollo sostenible” puede estar reconocida por el derecho internacional (Díaz-Galán, 2022).

pasaran a formar parte de las demandas del sistema. Y, en segundo lugar y de carácter más innovador: debido a la existencia de dinámicas de interdependencia y transnacionalización. Tanto las demandas, necesidades e intereses de las personas y grupos se construyen a partir de dinámicas cada vez más globales, las capacidades materiales también e igualmente las consecuencias y resultados de las políticas públicas.

Esta cuestión exigiría, siguiendo a Subirats (1989), una suerte de transnacionalización de la política pública para incorporar las intersecciones de carácter transnacional (universal, en el lenguaje de la Agenda 2030). Esto nos sitúa ante la necesidad de pensar las políticas públicas desde la reflexión sobre dichas intersecciones, sobre cómo afectan sus decisiones a actores situados más allá de los límites territoriales de la comunidad política o que llevaran a cabo un análisis de impactos, o corrección de efectos negativos –de externalidades– en territorios y población distinta a la población meta (Aguilar, 2019). Es decir, a un análisis de las políticas públicas desde una perspectiva universal superadora del nacionalismo metodológico.

Apunta precisamente esta cuestión a uno de los elementos más desafiantes de la Agenda 2030 al afirmar la necesidad de abordar las acciones desde el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Traslada, con la incorporación de este principio, la responsabilidad de incorporar análisis globales en las políticas públicas, y no solo en aquellas caracterizadas por su carácter internacional o exterior. La dicotomía política internacional o exterior, y política de carácter nacional (política doméstica) sería cada vez menos pertinente, ya que todas las políticas, como resultado de los procesos de desterritorialización y reanclaje territorial, tendrían una naturaleza “interméstica” (Millán, 2012). Si bien es cierto que esta es una idea con importante fuerza analítica y normativa, es por el momento limitado el carácter positivo de la noción de la “universalidad”, tal y como se plantea en la Agenda 2030 en su aplicación a las políticas públicas.

## **5. Una agenda sostenible en todas sus dimensiones frente a políticas sectoriales ambientales**

La Agenda 2030, aunque con evidentes dificultades y contradicciones en su interior (Martínez Osés y Martínez, 2016; Uria *et al.*, 2017), ofrece un mandato multidimensional para la acción colectiva. Esto implica la reorientación de lógicas políticas, económicas y ambientales de anteriores agendas cuyo objetivo principal era el crecimiento económico y frente al que quedaban supeditados el resto de las dimensiones del desarrollo.

La multidimensionalidad por la que aboga la Agenda 2030 se explica como respuesta a un diagnóstico crítico con la situación actual de crisis ecosocial, según el cual son numerosos los problemas y los desafíos que se generan y todos ellos se explican a partir de la interacción entre dinámicas, actores y procesos vinculados con las diferentes dimensiones del desarrollo (Naciones Unidas, 2015). Estaríamos, según el propio diagnóstico sobre el que se asienta la Agenda 2030, inmersos en una crisis global de carácter múltiple, con casusas y expresiones de naturaleza política, económica, social y ambiental (Naciones Unidas, 2015: párr. 14). La Agenda 2030 converge así con un consenso académico que plantea la existencia de un momento histórico de policrisis o crisis civilizatoria generada en el momento actual de fase avanzada de la globalización (Hickel, 2021; Röckstrom *et al.*, 2023; Santiago, 2023; Naredo, 2022).

Una interpretación crítica de la Agenda 2030, con capacidad de respuesta frente al propio diagnóstico del que esta parte, llama a reenfocar la concepción del desarrollo, desde una perspectiva economicista hacia una mirada que sitúa la sostenibilidad de las vidas (humanas, y más que humanas) (Alonso-Rocafort, 2024) en el centro de los diferentes análisis y propuestas políticas. Se trata, en consecuencia, de una concepción multidimensional y de carácter estructural de la sostenibilidad que alude al necesario equilibrio de las dimensiones social, ambiental, económica y política, y a la superación de concepciones antropocéntricas de la realidad. Se observa así cómo, en atención a esta lectura, la agenda puede interpretarse como una llamada a superar la dimensión económica, y en concreto el crecimiento económico, como motor –o como límite– de la acción política. Como señala Hickel (2021), es precisamente el dogma del crecentismo una de las principales causas que se sitúan en la base de la policrisis, y en el fracaso de muchas de las soluciones exploradas en la actualidad.

Respecto de la multidimensionalidad defendida por la Agenda 2030 y construida en torno del concepto de sostenibilidad, dada la fragmentación institucional y la necesaria compartimentación de los problemas, para hacerlos “tratables” desde organizaciones limitadas, la idea de sostenibilidad se ha circunscrito a los límites de las políticas sectoriales de medio ambiente, y ocasionalmente y de forma tangencial, a otro tipo de políticas que concebían la conservación y protección del medio ambiente como objetivos subalternos. Tan solo reciente, y tímida –y vinculada principalmente a la emergencia climática, y no al conjunto de los desafíos que presenta la crisis ecológica–, ha sido la transversalización de la sostenibilidad desde esta perspectiva a un creciente número de políticas. Esta, además, se ha visto alterada, cuando no directamente abandonada, ante la securitización de la agenda política resultado de la crisis energética derivada de la guerra en Ucrania (Oxfam, 2023). Más infrecuente aun ha sido encontrar políticas transversales de sostenibilidad que asumieran una perspectiva multidimensional de la misma tal y como sugiere la Agenda 2030 y su concepción del desarrollo sostenible.

Frente a esta situación, y dada la limitación existente en la transversalización de la sostenibilidad ambiental en el conjunto de políticas (Herrero y Jerez, 2022), se constata, a medida que se agrava la crisis ecosocial, la necesidad de avanzar hacia una mirada más ambiciosa de esta problemática por parte del conjunto de las políticas públicas. No solo ya por una cuestión de responsabilidad frente a la crisis mencionada, sino por el propio hecho de que, si la existencia de una realidad problematizada es la condición necesaria para el

desarrollo de políticas públicas, la existencia de una base material para garantizar su despliegue se convierte en una condición de posibilidad de las políticas públicas.

La crisis ecológica en sus múltiples formas (cambio climático, crisis energética y de recursos, contaminación, pérdida de biodiversidad...), como apunta la superación de seis de los nueve límites justos y seguros del sistema tierra (Rockstrom *et al.*, 2023), condiciona y determina, en consecuencia, la posibilidad de llevar a cabo políticas públicas universales y eficaces. Esta cuestión supone un cambio paradigmático en la manera en la que debiera concebirse la sostenibilidad ambiental (Aguado, 2021; Bornemann y Weiland, 2021). Ya no es un asunto al que contribuir desde el conjunto de las políticas públicas para cooperar con las políticas sectoriales de sostenibilidad ambiental, sino que ha pasado a erigirse en un objetivo central no solo de justicia global, como suele plantearse, sino de supervivencia de las propias políticas públicas y de sostenimiento de la democracia.

Así pues, si bien es cierto que la crisis del modelo socioeconómico señala cada vez con más claridad la sostenibilidad como un eje articulador de las políticas públicas, son todavía excepciones las políticas que la incorporan como un mandato político central y a partir de un paradigma de sostenibilidad fuerte (Herrera, 2020). De hecho, buena parte de las políticas públicas, y especialmente aquellas que se vinculan con intereses y objetivos de agenda dura –aquellas que tienen que ver con los objetivos más estratégicos en clave económica y securitaria–, están muy alejadas de la visión de política pública que sitúa la sostenibilidad desde una perspectiva amplia en el centro de su acción.

## **6. Una agenda integral frente a políticas públicas fragmentadas**

Otro rasgo fundamental de la Agenda 2030 es su carácter integral, que apela a la necesidad de romper con la compartimentación a partir de la que tradicionalmente se articula la acción política (Villanueva, 2019). Frente a esta fragmentación, la agenda propone una actuación integral –con elementos de carácter transversal y otros de corte intersectorial– que llama a integrar de manera coherente muy diversas actuaciones y políticas que tradicionalmente se han concebido sectorialmente, y muy a menudo de manera desconectada e incluso en ocasiones desde lógicas antagónicas<sup>3</sup>.

Si bien los trabajos enmarcados en el enfoque de redes de políticas públicas (*policy network*) señalan la existencia de interdependencia entre políticas y la ausencia de relaciones cerradas en estas, en la práctica los instrumentos de diseño y gestión de política pública carecen a menudo de las capacidades y herramientas para lidiar con dicha interdependencia, y tienden a afirmarse sectorialmente y a través de lógicas de compartimentación y competencia (García Montero, 2017; Cejudo y Michel, 2016).

Desde el análisis de políticas públicas se constata que esta atomización de la acción pública, en la que los procesos de elaboración de políticas están fragmentados y dispersos, no solo tiene que ver con dimensiones de reparto competencial, también con la naturaleza del proceso, que explicarían este resultado (Cairney *et al.*, 2019). Por un lado, la racionalidad limitada, que impediría a las instituciones y los decisores prestar atención a todos los procesos y la información relacionada con ellos, lo que acaba “dividiendo” los problemas (Baumgartner y Jones, 2009) y, por otro, la propia complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas, que se desarrolla en espacios en donde los participantes, las reglas y los factores que condicionan el propio problema que se enfrenta son muy diversos entre ellos (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Es por ello relevante la llamada que hace la Agenda 2030 a la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible que, en atención a la necesaria integralidad de la acción colectiva, debiera ser un elemento vertebrador de las estrategias para su despliegue. Pero es también este uno de los elementos en los que la Agenda 2030 encuentra mayores resistencias en el ámbito de las políticas públicas. Esto es así ya que tanto estas, como el conocimiento en el que se asientan, responden a lógicas de poder entre áreas de política (*policy domains*) y de especialización sectorial que, sin bien permiten un conocimiento profundo y abordaje de problemas concretos, contribuyen también a alejar las políticas públicas de miradas más amplias y transversales (Cejudo y Michel, 2016). Esta cuestión desafía y tensiona las políticas públicas de manera creciente a medida que avanzan las dinámicas de interdependencia de los fenómenos constitutivos de la realidad.

## **7. Una agenda multinivel, políticas con rígidos límites competenciales**

Otro elemento de importancia para entender la naturaleza de la Agenda 2030 es su carácter multinivel, ya que lejos de ser una agenda multilateral o internacional en exclusiva, es una agenda que recoge también la interdependencia entre los diferentes ámbitos territoriales en los que se articula la vida política, social y económica.

En este trabajo se pone la atención en las agendas de los gobiernos, aun sabiendo que la Agenda también interpela a todo el conjunto de actores, incluyendo ciudadanos y actores privados, y que además lo hace de manera creciente dado el dinamismo de la sociedad internacional. Este está dando lugar a una

<sup>3</sup> La propuesta de la Agenda 2030 para la integralidad y la coherencia es muy explícita. Además de mencionar la coherencia normativa e institucional como uno de los principales elementos sistémicos para el cumplimiento de la agenda, y de hacer varias referencias a la interdependencia de los ODS y la necesidad de abordarlos de forma conectada, la meta 17.14 consiste en “mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible”, para cuyo cumplimiento se estableció el indicador 17.14.1: “Número de países que cuentan con mecanismos para mejorar la coherencia de las políticas de desarrollo sostenible” (A/RES/71/313, Anexo “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”).

suerte de “multistakeholderismo”, que estaría desafiando a realidades pretéritas más cercanas al institucionalismo y el multilateralismo (Gleckman, 2018).

La idea de responsabilidades comunes pero diferenciadas no afecta exclusivamente, en consecuencia, a un más justo reparto entre los países que configuran la comunidad internacional, sino que afecta al conjunto de actores de la sociedad global. Es por ello importante, como plantea la Agenda 2030, abordar tanto la respuesta a los problemas como la transformación de elementos sistémicos del modelo hegemónico de desarrollo desde una actuación multinivel. La agenda no hace más que reconocer tanto el cambio en la naturaleza de los problemas en un contexto de creciente inter y ecodependencia y transnacionalización como la pérdida de capacidad de agencia de los diferentes actores políticos (Martínez, 2021). Esta pérdida obedece, precisamente, a la alteración de la naturaleza de los problemas —a su desterritorialización y reanclaje territorial (Millán, 2012)— y exige un mayor acuerdo multinivel en la respuesta a los asuntos públicos.

El actual reparto competencial entre los diferentes niveles de gobierno en numerosos países —supraestatal, estatal y subestatal— no garantiza la necesaria articulación institucional en aquellos ámbitos que exigen una colaboración y complementariedad entre políticas públicas que afectan a diferentes administraciones territoriales. Un ejemplo de esta cuestión pudo observarse con gran nitidez en los distintos momentos de la crisis provocada por la covid-19 a partir de marzo de 2020. De igual forma, contamos con ejemplos en otras muchas políticas, como pueden ser las migratorias, turísticas, de movilidad o fiscalidad, por poner solo algunos ejemplos en los que a menudo pareciera dominar la relación de competencia entre administraciones por encima de la cooperación entre ellas. Lejos de plantear la necesidad de concentrar las competencias en un único actor para que este pueda desarrollar plenamente todos los aspectos de la política, lo que se plantea aquí es la existencia de un contexto de oportunidad —y de necesidad— para avanzar, en el marco del diseño de las políticas públicas, en la articulación de mecanismos de diálogo y toma de decisiones compartidas en clave multinivel. Si bien es cierto que esta cuestión no se circunscribe al diseño y gestión de las políticas públicas, y afecta al ámbito normativo e institucional, constituye una llamada a la revisión de las políticas públicas, de manera que sean concebidas como complementarias de las políticas que otros actores, tanto subestatales como supraestatales, llevan a cabo. La actual crisis ecosocial demanda, dada su naturaleza global y compleja, por lo tanto, una creciente *articulación multinivel*, cuestión de la que se hace eco la Agenda 2030. Como resultado, las políticas públicas afrontan el reto de superar la compartmentación entre actores de distintos ámbitos territoriales para actuar a partir de lógicas multinivel.

Así pues, el diseño de políticas públicas inspiradas en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y atentas a la articulación multinivel constituiría una condición necesaria para superar la actual fricción competencial que limita la respuesta desde la política pública a los desafíos de naturaleza global y multinivel. Los esfuerzos por generar dinámicas de gobernanza en torno a problemas específicos podrían ser una clave para superar las dos limitaciones que impone el sistema actual: el contexto de contienda política en donde se formulan e implantan políticas y la ciudadanía —vinculada a un territorio concreto— como articuladora de demandas políticas.

En este sentido, un elemento característico de las políticas públicas que entra en fricción con este cuarto rasgo, es decir, con el carácter multinivel de la Agenda 2030, es que las políticas públicas son conjuntos de decisiones que, sobre determinados asuntos, toman decisores que ocupan esos puestos o bien por un principio democrático o por posición en un sistema burocrático o de servicio público específico. Las decisiones suponen el uso de recursos —organizativos, humanos o económicos— de los que disponen en un espacio territorial específico. Esta lógica, que relaciona las políticas como espacios políticos administrativos que responden a sus propios fenómenos sociales y políticos, es cada vez menos capaz de responder a los desafíos de la realidad en la que surgen problemas que demandan una mayor corresponsabilidad multinivel en el diseño e implementación de políticas públicas.

## **8. Una agenda multiactor, políticas públicas con primacía de los gobiernos**

La cuestión de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas desde una visión del conjunto de la sociedad global remite a un rasgo de la agenda estrechamente relacionado con el anterior, su carácter multiactor. Se trata de un elemento fundamental para la articulación de una acción colectiva transformadora en la medida que profundiza en la idea de un reparto más justo de responsabilidades en la respuesta a los problemas de la sociedad, así como una apuesta por la construcción de procesos de toma de decisiones más participativos y democráticos. Así pues, el desarrollo de esta agenda dependerá de la capacidad de articular alianzas entre actores diversos que al tiempo que favorezcan la participación no desplacen el foco de atención respecto del reparto de responsabilidades.

Es por ello que en la apuesta por *una acción colectiva y multiactor* encuentran las políticas públicas un reto que se expresa en la necesidad de impulsar la participación y las alianzas nuevamente desde el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, aunque en este caso con el objetivo de incorporar al ciclo de las políticas públicas a actores diversos. Esta cuestión implica la revisión de mecanismos y espacios de participación que tienden a consolidar una concepción elitista e informada de la participación, para abrir procesos más amplios, deliberativos y democráticos.

En consecuencia, las políticas públicas encuentran en este principio importantes desafíos que interpenetran tanto a su propia naturaleza, como al papel que estas juegan en el fortalecimiento democrático y en la capacidad de responder, de forma justa y eficaz, a problemas cada vez más complejos (Davies et al., 2015).

Es pertinente señalar, sin embargo, que la idea de responsabilidades compartidas pero diferenciadas no está presente habitualmente en los análisis de políticas públicas. Si bien es cierto que en los diagnósticos

sobre políticas públicas es fundamental una adecuada identificación de responsabilidades en la conformación del problema a tratar, la fase de implementación tiende a situar las responsabilidades en los poderes públicos, y a concebir a los actores implicados como actores pasivos y/o reactivos (Villanueva, 2019). Es la política pública, en consecuencia, la que a partir de un sistema de incentivos y sanciones debe alterar el comportamiento de dichos actores en la búsqueda de la solución al problema.

No se trata de cuestionar a partir de este principio la responsabilidad primaria de los poderes públicos en la respuesta a los problemas de la ciudadanía a través del despliegue de políticas públicas. Más bien todo lo contrario, la actual crisis ecosocial nos está enseñando la importancia del Estado y los actores públicos en la respuesta a los problemas complejos y perversos. La crisis de la covid-19 ha constituido uno de los ejemplos más evidentes en cada una de las dimensiones de la realidad en la que ha impactado (Millán, 2021), pero podríamos remitirnos a muchos otros ejemplos, como la dimensión transnacional de las desigualdades, la crisis climática o la pobreza. Además, en un contexto de interdependencia y pérdida de agencia de los distintos actores políticos, solo desde la cooperación (en su sentido más amplio) es posible ofrecer respuestas a problemas que exigen una acción colectiva. Es en este sentido en el que la articulación público-social se vuelve más relevante, y en el que el conjunto de los actores, de forma proactiva o reactiva, están llamados a asumir sus responsabilidades en la generación y respuesta a los problemas de la ciudadanía.

Pero además de poder contribuir, al menos potencialmente, a ensanchar la capacidad de las políticas públicas en la respuesta a los problemas públicos, el principio de una actuación multiactor se muestra relevante para profundizar procesos de democracia deliberativa a partir del fortalecimiento de la definición e implantación de las políticas públicas. Más aún en un contexto de complejidad, como se acaba de señalar, en el que la toma de decisiones exige conocimiento multi, inter y transdisciplinar (conocimiento situado) (Gil et al., 2023). Esta cuestión, además de contribuir a abrir una vía de ampliación del diálogo entre sociedad y poderes públicos, reclama también un diálogo fluido y constante entre los actores de conocimiento (actores vinculados al ámbito científico y académico, pero también a otro tipo de conocimientos y saberes) y los procesos de elaboración de políticas públicas (Gil et al., 2023; Torgerson, 2013).

## **9. Reflexiones finales: abordar las tensiones necesarias para ampliar las políticas frente a la transformación de la naturaleza de los problemas**

Diversos análisis han considerado a la Agenda 2030 como un marco de grandes potencialidades para una acción colectiva favorable al desarrollo sostenible (Sanahuja y Tezanos Vázquez, 2017; Huitrón, 2020). Son reseñables también, aunque menos abundantes, los análisis que han señalado las limitaciones y contradicciones presentes en esta agenda y que estarían lastrando parte de su potencial transformador (Martínez Osés y Martínez, 2016; Santander, 2021; Millán, 2021). Tanto unos como otros son análisis relevantes, y muchos de ellos complementarios, para calibrar, y también para explorar, las posibilidades reales que una agenda, como la 2030, tiene para impulsar una acción colectiva con capacidad de generar cambios desde la perspectiva del desarrollo sostenible (Martínez, 2021). Una agenda que no aborda todos los desafíos que presenta la crisis ecosocial, pero que abre escenarios de oportunidad y vías de transformación imprescindibles.

Si bien en los ámbitos discursivos se produce un predominio de visiones ambiciosas que tienden a asumir la necesidad de cambios profundos en algunos de los elementos que plantea esta agenda, cuando observamos la realidad nos encontramos con procesos de incorporación y de implementación que se alejan de dichas visiones. En la práctica, las aproximaciones a la Agenda 2030 asumen planteamientos más pragmáticos que restan capacidad de transformación a la Agenda 2030 (Millán y Martínez, 2024; Páez-Vieyra, 2023).

Esto se debe, en buena medida, a que la Agenda 2030, en tanto que marco para la acción colectiva complejo y multidimensional, depende para su cumplimiento de decisiones que afectan a muy diferentes ámbitos de la política (La Mundial y Political Watch, 2021), como son los programas de los organismos multilaterales, los mecanismos de financiación del desarrollo, los diseños institucionales en materia de gobernanza global o en los propios sistemas nacionales, los protocolos y convenciones de acción global, por citar solo algunos de los más relevantes. Pero junto a todos estos elementos, el desarrollo de políticas públicas alineadas con los principios de esta agenda constituye un campo fundamental para el avance en el cumplimiento de la Agenda 2030.

Así pues, tomarla en serio y abordarla desde una perspectiva crítica y a la altura de los desafíos ecosociales implica asumir todos los elementos de fricción con las políticas públicas que han sido abordados a lo largo de este artículo. Sin embargo, las diferencias conceptuales y prácticas entre el campo de las políticas públicas y los denominados estudios del desarrollo, la gobernanza global y la sostenibilidad (como campos fundamentales para el abordaje de la agenda) están dificultando este diálogo y, en consecuencia, limitando el desempeño en el logro de la Agenda 2030. Lejos de plantear una lógica unidireccional que abogue por “trasponer” acriticamente esta agenda en las decisiones de política pública, parte del éxito en el despliegue de esta pasa por desarrollar una aproximación multi, inter y transdisciplinar entre los diferentes campos de conocimiento implicados en este cruce de caminos disciplinares.

Así el diálogo entre agenda global y políticas públicas tiene una serie de implicaciones en el campo de las políticas públicas que no solo pueden contribuir a un mejor desempeño en el cumplimiento de la Agenda 2030. Interpelan también a algunas de las “fallas”, en palabras de Aguilar Villanueva, de la disciplina de las políticas públicas (2019:16). Se pueden concretar estas implicaciones en forma de tensiones que interpelan a las políticas públicas en un contexto de transnacionalización, interdependencia y ecodependencia en el que se explica el alcance y la gravedad de la crisis ecosocial en la era del Antropoceno. En la medida en que

en este contexto los problemas han visto alterada su naturaleza y responden a dinámicas de transnacionalización, interdependencia y ecodependencia (Alonso-Rocafort *et al.*, 2022), las políticas públicas se ven sometidas a nuevos desafíos a la hora de lidiar con estos problemas. Desafíos que dan lugar a tensiones que, lejos de invitarnos a cuestionar el papel de la política pública, son fundamentales para fortalecer las políticas públicas en su capacidad de responder ante los problemas de la sociedad que se han visto profundamente alterados.

Estas tensiones derivan de un cambio ontológico que es el resultado de las transformaciones sociales y políticas en el contexto de la crisis ecosocial en un momento de globalización avanzada que presenta enormes contradicciones (Gill, 2020) y desafíos a los postulados sobre los que se asienta la disciplina de las políticas públicas (Villanueva, 2019).

La Agenda 2030 –a partir de una interpretación crítica de los valores abordados en este artículo– constituye una oportunidad para afrontar las tensiones y los desafíos a los que estas dan lugar. Esto es especialmente relevante en un momento en el que se vislumbra el plazo de finalización de la Agenda 2030 y nuevos marcos de acción colectiva frente a la crisis ecosocial que deben ser discutidos. El aprendizaje generado en este contexto será fundamental para afrontar el diseño y el desarrollo de estos marcos de acción colectiva en un escenario post-2030 en el que se profundizan las dinámicas de superación de los límites justos y seguros del sistema tierra (Röckstrom *et al.*, 2023).

En este sentido, aunque no suele ser el foco desde el que se abordan los incentivos, este, el perfeccionamiento de las políticas públicas a partir de la incorporación del mandato generado por las tensiones mencionadas, está llamado a ser un incentivo duro. La paradoja es que, aunque se trata de un incentivo ya existente (la crisis ecosocial así lo señala), en la práctica no opera de tal forma, por lo que “su construcción” –especialmente en términos discursivos, y también, en parte, empíricos– es todavía una tarea por realizar. Esta construcción (que supone asumir plenamente la crisis ecosocial como un mandato político del que dependen la democracia y la propia supervivencia de la especie humana), podría llegar a desplazar la actual hegemonía continuista y poco transformadora que se sitúa en la interfaz entre la Agenda 2030 y las políticas públicas.

Sin embargo, este es un proceso complejo. Las agendas de gobierno tienden a la estabilidad y los cambios solo se producen si se dan algunos factores que alteren la forma en la que se perciben los incentivos. El diálogo que planteamos en este trabajo en torno a cinco valores y dos ejes conceptuales persigue una transformación en la percepción de los incentivos, con el propósito de situar las políticas públicas no solo en una mejor disposición de cumplir con el mandato de la Agenda 2030 sino, y esto es lo más relevante, en una mejor capacidad de respuesta a los complejos problemas de la sociedad.

## 10. Bibliografía

- Adams, B. (2015): “Indicadores y datos de los ODS: ¿Quién recauda? ¿Quién informa? ¿Quién se beneficia?”, *Global Policy Watch*, 9(6). Disponible en: <https://www.globalpolicyforum.net/esp/?p=288> [Fecha consulta: 12 de junio de 2024].
- Adams, B. y K. Judd (2019): “Medición de los ODS: ¿Quién controla el proceso? ¿De quién son los resultados?”, *Global Policy Watch*, 2. Disponible en: <https://www.globalpolicyforum.net/esp/?p=635> [Fecha consulta: 12 de junio de 2024].
- Aguado Caso M. (2021): “Repensar la economía dentro de los límites del planeta”, *Política y Sociedad*, 58(2), e65870. <https://doi.org/10.5209/poso.65870>
- Aguilar, L. F. (2019): “Las cuestiones actuales de la disciplina de políticas públicas”, *Revista Opera*, 25, pp. 11-25.
- AIETI y La Mundial (2019): *Hacia una hoja de ruta para la Agenda 2030 y la Coherencia de políticas*, AIETI / La Mundial.
- Alford, J. y B. W. Head (2017): “Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework”, *Policy and Society*, 36(3), pp. 397-413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Alonso-Rocafort, V., R. Ferrero, I. Martínez y N. Millán (2022): “Antropoceno y democracia como retos políticos globales”, en A. Rescia Perazzo, M. Lucas Olegario y M. Gutiérrez, eds., *Trabajos en sostenibilidad y resiliencia socio-ecológica en la Universidad Complutense de Madrid*, Madrid, Ediciones Complutense, pp. 341-353.
- Alonso-Rocafort, V. (2024): “Vico and the conspiracy of the sciences”, *History of the Human Sciences*, 37(1), pp. 121-145. <https://doi.org/10.1177/09526951231186314>
- Bacchi, C. (2009): *Analysing policy: What's the problem represented to be?*, Frenchs Forest, NSW, Pearson.
- Baumgartner, F. y B. Jones (2009): *Agendas and instability in American politics* (2<sup>nd</sup> ed.), University of Chicago Press.
- Beck, U. (2002): *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- Bornemann, B. y S. Weiland (2021): “The UN 2030 agenda and the quest for policy integration: A literature review”, *Politics and Governance*, 9(1), pp. 96-107. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i1.3654>
- Cairney, P., T. Heikkila y M. Wood (2019): *Making policy in a complex world*, Londres, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108679053>
- Cejudo, G. M. y C. L. Michel (2016): “Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, *Gestión y Política Pública*, XXV(1), pp. 3-31. <https://doi.org/10.29265/gyp.v25i1.149>
- Chancel, L., T. Piketty, E. Saez y G. Zucman, coords. (2021): *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab.

- Davies, K. K., K. T. Fisher, M. E. Dickson, S. F. Thrush y R. L. Heron (2015): "Improving ecosystem service frameworks to address wicked problems", *Ecology and Society*, 20(2), pp. 1-11. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-07581-200237>
- Díaz-Galán, E. (2022): "El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa?", *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 11(2), pp. 30-52. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.634%20](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.634%20)
- Dobbin, F., B. Simmons y G. Garret (2007): "The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?", *Annu. Rev. Sociol.*, 33(1), pp. 449-472. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>
- Dolowitz, D. P. y D. Marsh (2000): "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making", *Governance*, 13(1), pp. 5-23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Elder, C. y R. Cobb (1993): "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en L. F. Aguilar, ed., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrua, pp. 77-104.
- Garcés, M. (2017): *Nueva ilustración radical*, Barcelona, Anagrama.
- García Montero, M. (2018): "Las políticas públicas y su análisis", en S. Martí i Puig, J. M. Solís y F. Sánchez, coords., *Curso de Ciencia Política*, México, Senado de la República, pp. 577-616.
- García-Olivares, A. y R. C. López (2021): "Los nuevos retos ambientales y energéticos y la transición ecosocial", *Política y Sociedad*, 58(2), e64877. <https://doi.org/10.5209/poso.64877>
- Gil, M., P. J. Martínez-Osés, I. Martínez y R. Rodríguez (2023): *La Universidad en el marco de la Agenda 2030: apuntes para la integración de la sostenibilidad de la vida en la docencia y la investigación universitarias*, Informe de investigación, Economistas sin Fronteras.
- Gill, S. R. (2020): "Gobernanza Global: 'Cómo era, es y debería ser'", *Foro internacional*, 60(4), pp. 1261-1293. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i4.2800>
- Gleckman, H. (2018): *Multistakeholder Governance and Democracy. A Global Challenge*, Abingdon, Routledge.
- Habermas, J. (2000): *La constelación posnacional: Ensayos políticos*, Barcelona, Paidós.
- Herrera, A. (2020): *Encuentros y desencuentros entre el desarrollo humano y el desarrollo sostenible. Un análisis teórico y empírico del desarrollo humano sostenible*. Tesis doctoral, UPV/EHU.
- Herrero, R., y A. Jerez (2022): "Las políticas públicas y los retos de la sostenibilidad", en A, Rescia Perazzo, M. Lucas Olegario y M. Gutiérrez, eds, *Trabajos en sostenibilidad y resiliencia socioecológica en la Universidad Complutense de Madrid*, Madrid, Ediciones Complutense, pp. 355-370.
- Hickel, J. (2021): *Menos es más. Cómo el decrecimiento salvará al mundo*, Madrid, Capitán Swing.
- Huitrón, A. (2020): "La Agenda 2030 como instrumento constitutivo de una ciudadanía global desde el enfoque de derechos humanos: Retos y estrategias", *Comillas Journal of International Relations*, 19, pp. 12-31. <https://doi.org/10.14422/cir.i19.y2020.002>
- Innerarity, D. (2012): "La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad", *La gobeRevista CIDOB d'Afers Internacionals*, pp. 11-23.
- IPCC (2023): *Climate Change 2023: Synthesis Report, Summary for Policymakers. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva, IPCC.
- Kingdon, J. W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins.
- Kumm, M. (2009): "The cosmopolitan turn in constitutionalism: On the relationship between constitutionalism in and beyond the state. In Ruling the World?", en M. Kumm, *Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, Londres, Cambridge University Press, pp. 258-325. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511627088.011>
- La Mundial y Political Watch (2021): *Sistema integral de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible*, Informe de investigación.
- Lemus, D. (2018): "La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000)", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 120, pp. 29-50. <https://doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.29>
- Martínez, I. (2021): *Nuevos horizontes para la cooperación internacional. Una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Martínez Osés, P., y M. L. Gil Payne (2020): *Investigación para el apoyo al proceso de diseño de una estrategia/ mecanismos de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS)*, Informe de investigación, Futuro en Común.
- Martínez Osés, P. e I. Martínez (2016): "La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?", *lan harremanak*, 33, pp. 73-102. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.16094>
- Millán, N. (2012): *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Millán, N. (2021): "La Agenda 2030 como una respuesta a la crisis global del desarrollo sostenible: potencialidades y límites", *Análisis Jurídico – Político*, 3(6), pp. 55-68.
- Millán, N. e I. Martínez (2024): "The 2030 Agenda in Uruguay: critical aspects of its implementation during the period 2015-2020", *Management Letters*, 24(1), pp. 61-71. DOI: 10.5295/cdg.221807im
- Naciones Unidas (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, United Nations Publications, A/RES/70/1.
- Naredo, J. M. (2022): *La crítica agotada: Claves para el cambio de civilización*, Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- Osorio, C. (2015): "Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 53, pp. 31-48. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1540>

- Oxfam Intermón (2023): *Informe de cooperación internacional para la justicia global 2023. Repensar el sistema ante el fracaso del paradigma desarrollista*, Oxfam Intermón.
- Páez-Vieyra, J. C. (2023): “Evaluación de cumplimiento de la Agenda 2030 por el Gobierno Federal Mexicano”, en T. I. Marroquín y P. Pineda, coords., *Gobernabilidad y desarrollo democrático en México. Un análisis desde la perspectiva institucional y del ejercicio de gobierno*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, pp. 249-276.
- Pastor-Albaladejo, G y G. Sánchez-Medero (2022): *Políticas públicas en el marco de la agenda 2030*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Querejazu, A. (2020): “Comprendiendo y cuestionando la gobernanza global”, *Colombia Internacional*, 102, pp. 63-86. <https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.04>
- Rittel, H. W. J. y M. M. Webber (1973): “Dilemmas in a general theory of planning”, *Policy Sci*, 4, pp. 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Röckstrom, J., J. Gupta, D. Qin et al., (2023): “Safe and just Earth system boundaries”, *Nature*, 619, pp. 102-111. <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06083-8>
- Rose, R. (1991): “What is lesson-drawing?” *Journal of public policy*, 11(1), pp. 3-30.
- Richardson, J. J. y G. Jordan (1979): *Governing under pressure: The policy process in a post-parliamentary democracy*, Robertson.
- Sabatier, P. A. y H. C. Jenkins-Smith (1993): “The Advocacy Coalition Framework: assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners”, en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith, eds., *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press, pp. 211-246.
- Salvador, A. M. (2022): “La Agenda 2030, el Derecho Global y el Derecho Internacional”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 11(2), pp. 102-125. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.681](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.681)
- Santander, G. (2021): “Cooperación y conflicto en la Agenda 2030: ¿una relación desequilibrada?”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 10(2), pp. 109-129. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.581](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.581)
- Santiago, E. (2023): “La emergencia socioecológica como tema de nuestro tiempo”, *Pensamiento al margen. Revista Digital de Ideas Políticas*, 18, pp. 5-22.
- Sanahuja, J. A. (2016): “La Agenda 2030 de desarrollo sostenible: de la cooperación Norte-Sur al imperativo universalista del desarrollo global”, *Gaceta Sindical: reflexión y debate*, 26, pp. 205-221.
- Sanahuja J. A. y S. Tezanos Vázquez (2017): “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, *Política y Sociedad*, 54(2), pp. 521-543. <https://doi.org/10.5209/POSO.51926>
- Schneider, A. y H. Ingram (1997): *Policy design for democracy*, Kansas, University of Kansas Press.
- Soroos, M. S. (1990): “A Theoretical Framework for Global Policy Studies”, *International Political Science Review*, 11(3), pp. 309-322
- Stone, D. A. (2012): *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, WW Norton.
- Subirats, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, MAP.
- Torgerson, D. (2013): “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”, en L. F. Aguilar Villanueva, coord., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 197-238.
- Unceta, K. y J. Gutiérrez-Goiria (2018): “La cooperación internacional y los debates sobre desarrollo: las penurias de la teoría frente a la magia de las agendas”, *Revista de Economía Mundial*, 50, pp. 107-128. <https://doi.org/10.33776/rem.v0i50.3896>
- Uria, A. et al. (2017): *Transformar Nuestro Mundo, ¿realidad o ficción?*, Bilbao, Unesco Etxea.
- Vandemoortele, J. (2002): *Are the MDGs feasible?*, New York, United Nations Development Programme.
- Weitz, N., H. Carlsen, M. Nilsson y K. Skånborg (2018): “Towards systemic and contextual priority setting for implementing the 2030 agenda”, *Sustainability Science*, 13(2), pp. 531-548. <https://doi.org/10.1007/s11625-017-0470-0>
- Zahariadis, N. (2006): “Agenda-Setting in Public Policy”, en *Handbook for Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, Cheltenham UK, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, pp. 63-78.