

La coherencia de políticas en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*

Policy coherence in the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development

NATALIA MILLÁN**



PALABRAS CLAVE

Coherencia de políticas; Desarrollo sostenible; Agenda 2030; Capitalismo.

RESUMEN El presente artículo analiza las potencialidades y límites de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible desde la perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS). Para ello, el trabajo parte de la premisa de que la CPDS debe posicionarse como una apuesta radical por modificar las estructuras políticas y económicas que configuran las sociedades humanas.

KEYWORDS

Policy coherence; Sustainable development; 2030 Agenda; Capitalism.

ABSTRACT This article analyses the potentialities and limits of the Sustainable Development Agenda from the perspective of Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD). With this purpose, the work starts from the premise that the PCSD must position itself as a radical commitment to transform the political and economic structures that shape human societies.

MOTS CLÉS

Cohérence des politiques; Développement durable; Agenda 2030; Capitalisme.

RÉSUMÉ Cet article analyse les potentialités et les limites de la Agenda 2030 de développement durable du point de vue de la Cohérence des Politiques pour le Développement Durable (CPDD). Pour cela, le travail part du principe que la CPDD doit être positionnée comme un engagement radical à modifier les structures politiques et économiques qui composent les sociétés humaines.

* Recibido: 18 de septiembre de 2020. Aceptado: 26 de octubre de 2020.

** **Natalia Millán** es doctora en Ciencia Política, profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Introducción

La pregunta sobre cómo construir sociedades sostenibles, equitativas y empoderadas ha sido (y es) el tema central de los estudios de desarrollo desde que estos se iniciaron a mitad del siglo pasado. En este marco, la propuesta doctrinaria de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) supone transversalizar el concepto de desarrollo sostenible en toda la acción de los gobiernos y actores (nacionales e internacionales) que gestionan la *res publica*. La importancia de este enfoque es que propone transformar radicalmente las estructuras que configuran el relato y la práctica política, superando la visión estatocéntrica de “intereses nacionales” para configurar una acción colectiva, multinivel y cosmopolita orientada a proteger y empoderar a las personas, independientemente de su nacionalidad, raza, identidad sexual o cualquier otra distinción.

Desde la perspectiva del presente artículo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se conforma como una estrategia de CPDS, en tanto que plantea un enfoque multidimensional y multiactor que compromete a todos los ámbitos del desarrollo y, por tanto, supera la visión limitada y tecnocrática —muy ligada únicamente a la política de cooperación internacional— sobre la que se habían construido la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000. El hecho de que la Agenda 2030 proponga un cambio fundamental en las estructuras económicas y políticas que dan forma a las sociedades actuales, supone una verdadera oportunidad para avanzar en CPDS, aun cuando, la propia Agenda presente límites que se relacionan con la falta de compromiso político para llevar a la práctica estas cardinales transformaciones.

Partiendo de estos elementos, el presente trabajo analiza las potencialidades y límites de la Agenda 2030 desde el enfoque de CPDS y de las miradas críticas de las ciencias sociales. Para ello, luego de esta introducción, el segundo epígrafe aborda la concepción de la CPDS en sentido crítico; el tercer epígrafe analiza las fortalezas de la Agenda 2030; el cuarto, sus limitaciones analíticas, para concluir, en el quinto epígrafe, con algunas reflexiones finales las oportunidades y desafíos a los que se enfrenta el desarrollo sostenible en las sociedades contemporáneas.

La propuesta doctrinaria de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible en un sistema en crisis

Desde inicios de la década de 1990, cuando la OCDE empieza a reflexionar sobre esta temática, la propuesta doctrinaria de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) ha adquirido progresivamente mayor relevancia en los debates y reflexiones que acompañan a los estudios de desarrollo. La premisa básica sobre la que descansaba originariamente este concepto es, que los países ricos —considerados donantes en el marco analítico de esta década— tenían que ampliar su compromiso con el

desarrollo global modificando todas sus políticas, para que estas lograsen impactar positivamente en los países en desarrollo (OCDE, 2004). De esta forma, la CPD debe entenderse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país. Lo que implica transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental. En este sentido, los estudios sobre CPD tradicionalmente han remitido a la acción de los gobiernos en su compromiso integral con el trabajo por la construcción de un mundo sostenible y equitativo (OCDE, 2009).

A partir de este concepto primigenio, los estudios han ido complejizando el trabajo para avanzar en la CPDS, cuestionando algunos de sus elementos principales, integrando nuevas dimensiones a los análisis y disputando el concepto de desarrollo sobre el que se trabaja en este marco analítico. Tres son los elementos principales que complejizan y complementan la definición sobre la CPD¹ y que permiten incorporar el concepto la sostenibilidad.

En primer lugar, es necesario avanzar hacia un concepto de desarrollo sostenible en sentido crítico que coloque en el centro del marco analítico la sostenibilidad de la vida y el bien común. Como se ha explicado, se parte de una visión que trasciende las restricciones del enfoque crecimiento económico, para asumir una perspectiva multidimensional que integre la importancia de los ámbitos sociales, ambientales, políticos y culturales. Pero, además, se trata de incorporar perspectivas postdesarrollistas al enfoque de CPD superando la ontología antropocéntrica que coloca a la naturaleza y a las especies vivas como recursos e instrumentos al servicio del bienestar de los seres humanos. Desde esta perspectiva, las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible pretenden ampliar las opciones y derechos de toda la ciudadanía en armonía con los límites naturales del planeta, intentando desterrar los elementos estructurales que han generado violencia y pobreza a lo largo de la historia de la humanidad, como son, el sistema capitalista, el heteropatriarcado, el antropocentrismo, el racismo, el eurocentrismo y el colonialismo.

En segundo lugar, el enfoque que se propone de CPDS en sentido crítico trasciende las dicotomías Norte-Sur, dentro-fuera y nosotros-los otros. Dicha perspectiva asume que todas las personas deben ser reconocidas en sus derechos independientemente de su nacionalidad, sexo u orientación sexual. En este sentido, las políticas públicas deben configurarse en clave cosmopolita de manera de tengan impactos positivos en las poblaciones locales, nacionales y globales (OCDE, 2019). Esta visión, además,

1 Cabe destacar que originariamente tanto los organismos internacionales como la Academia se referían al término Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Sin embargo, debido a las crisis sistemáticas (económicas, financieras, sociales, ambientales y, actualmente, sanitarias), el concepto de desarrollo ha ampliado su alcance para empezar a concebirse como desarrollo sostenible. De ahí que se haya optado en este artículo por trabajar con el concepto de CPDS. Así lo ha hecho Naciones Unidas desde 2012 y la OCDE actualmente, que utiliza el concepto de CPDS.

incorpora la idea de que nos encontramos en un mundo globalizado e interdependiente donde existen riesgos y amenazas comunes a toda la humanidad (Beck, 2006), como lo ha demostrado la crisis de la COVID-19 que sigue afectando a la mayor parte de los países del planeta. En este sentido, es necesario Estados fuertes cosmopolitizados (Millán y Santander, 2020) con capacidades tanto para proteger a las poblaciones locales como para encontrar soluciones cooperativas y globales que permiten gestionar los males públicos globales a los que se enfrenta la humanidad.

Por último, la propuesta analítica sobre CPDS que se presenta incorpora la dimensión política como eje fundamental del trabajo en desarrollo. Esto significa que son las estructuras y las relaciones de poder las que configuran los potenciales avances y limitaciones en el trabajo por el desarrollo sostenible. Se trata de un ámbito de relevancia en esta área de conocimiento, en tanto nos permite alejarnos del paradigma tecnocrático, que identifica el trabajo por el desarrollo como una cuestión técnica, invisibilizando —no necesariamente de manera deliberada— las verdaderas hegemonías que definen el interés nacional y los objetivos de la política pública. En este sentido, en una época de capitalismo globalizado es fundamental entender tanto la injerencia de los actores privados en la definición de la política pública como la concentración de poder que han generado estos actores en el sistema internacional (Strange, 2001; Ferrajoli, 2005).

En suma, el presente artículo parte de un concepto de CPDS crítico, complejo, multidimensional y cosmopolita, entendiendo que el objetivo del trabajo por el desarrollo es poner en el centro la sostenibilidad de la vida. Esto supone necesariamente un conflicto político dado que implica desafiar las hegemonías culturales, políticas y económicas que han configurado un sistema mercantilizado y capitalista que se encuentra en franca contraposición con la protección de las vidas del planeta (Herrero, 2018).

La Agenda 2030 como una oportunidad para la transformación en clave de CPDS

Como se ha explicado anteriormente, la Agenda de Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 en Naciones Unidas, supone una oportunidad para la comunidad internacional de desarrollo en tanto pretende implementar una estrategia integrada y universal en “favor de las personas, el planeta y la prosperidad” (Naciones Unidas, 2015: 1). Se trata de un plan con 17 objetivos y 169 metas que insta a “transformar el mundo” abordando de manera comprensiva todas las políticas públicas que se desarrollan a escala local, nacional y global. La Agenda parte de que es necesario poner en el centro de la política la dignidad humana asumiendo que solo desde la construcción de sociedades justas, sostenibles y equitativas es posible construir la paz y la prosperidad el planeta. Por último, la Agenda configura un ámbito de

actuación amplia que incorpora a todos los actores (tanto públicos como privados) en el trabajo por el desarrollo sostenible.

Esta Agenda es consistente con la propuesta doctrinaria de la CPDS ya que parte de un paradigma de transformación integral y radical de la acción política de un Gobierno y de las relaciones de este Gobierno con los actores transnacionales. De ahí el potencial de la Agenda 2030 para convertirse en un punto de inflexión en el trabajo global por el desarrollo sostenible. En tal sentido, si realmente se asume integralmente los compromisos propuestos por la Agenda 2030, los gobiernos deberían configurar una práctica política orientada a la protección de las personas y alejada de las visiones nacionales hegemónicas, donde se priorizan los intereses económicos y de seguridad por sobre cualquier otra dimensión del desarrollo. Una práctica política, en suma, radicalmente contrapuesta con las dinámicas y prioridades propuestas por el sistema capitalista cuyo modelo de producción y consumo se ha demostrado humana y ambientalmente insostenible.

Ahora bien, en este análisis es necesario destacar que la Agenda 2030 no pretende superar el marco analítico y político del sistema capitalista. Por el contrario, las propuestas contenidas en el ámbito de Naciones Unidas pretenden promover un “crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido” (Naciones Unidas, 2015: 3), una prosperidad compartida y una transformación en las estructuras productivas para “reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia” (Naciones Unidas, 2015: 1). En otras palabras, se podría interpretar que la propuesta es reformar el modelo capitalista hegemónico para que las sociedades avancen en el ámbito de la equidad, la protección social, la sostenibilidad y la paz.

Por otro lado, la Agenda 2030 también establece la importancia de la interdependencia y la transnacionalización entre las sociedades, así como la necesidad de gestionar colectivamente los bienes (y males) públicos globales. Todo ello supone avanzar hacia Estados que sean capaces de comprender la ontología cosmopolita de la sociedad actual, que comparte riesgos globales derivados de un sistema capitalista globalizado que ha debilitado la capacidad de los gobiernos nacionales para proteger a sus sociedades. La pandemia de la COVID 19 es un ejemplo claro de estos males públicos globales, que amenazan la seguridad de toda la humanidad y que demandan cooperación para ser gestionados de manera eficiente y consistente con el paradigma de la seguridad humana.

En suma, las propuestas de la Agenda 2030 implican fortalecer las capacidades de los Estados y los gobiernos, de modo que puedan proteger a su población y gestionar de manera colectiva y cosmopolita los riesgos a los que se enfrenta la sociedad globalizada. De esta manera, la Agenda 2030 vuelve a colocar a los gobiernos y los actores públicos como el eje cardinal de la gestión de la *res publica* alejando esta propuesta política de las teorías que plantean promover el libre mercado, eliminar el intervencionismo estatal y reducir al máximo las capacidades del Estado para intervenir en la sociedad. Se trata de una propuesta enmarcada, dentro del ámbito

de la CPDS, cuyo paradigma también propone colocar al desarrollo humano sostenible como eje cardinal de la práctica política, fortalecer las capacidades de los actores públicos en favor de la protección de la población —especialmente la más vulnerable— y el planeta.

Los límites de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde la perspectiva de la CPDS

Este artículo parte de una construcción crítica del concepto de CPDS, lo que significa que debe integrarse al análisis el cuestionamiento de las narrativas y las estructuras hegemónicas que conforman las relaciones de poder y las distintas formas de organización social contemporáneas. Desde este paradigma, la Agenda 2030 presenta diversas limitaciones que se relacionan, principalmente, con la construcción de una narrativa tecnocrática y despolitizada, donde se asume que es perfectamente posible promover el crecimiento del sistema capitalista al tiempo que se avanza en la sostenibilidad, así como, en la protección de las personas y la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, esta narrativa se contradice con la evidencia empírica que ha demostrado que la “natural” evolución del sistema capitalista es contradictoria con la promoción de la redistribución (Spitz, 2019), la sostenibilidad ambiental (Naciones Unidas, 2019) y la igualdad de género (Pérez-Orozco, 2014) e incluso la calidad democrática (Ferrajoli, 2005).

Al evitar mencionar las contradicciones entre la perspectiva del desarrollo humano sostenible y las características básicas del sistema capitalista, la Agenda 2030 parece invisibilizar el verdadero límite para la construcción de un mundo más equitativo y sostenible. Dicho límite se encuentra en los sistemas económico y político sobre el que se erigen la mayor parte de las sociedades contemporáneas. En otras palabras, hay una contradicción esencial entre una estructura capitalista que propugna el capital como eje cardinal del sistema y las propuestas que pretenden colocar en ese mismo centro a las personas y el planeta. Y es que es inviable pretender transformar el mundo para hacerlo más sostenible sin asumir que esto supone un cambio y un conflicto en las estructuras de poder actuales (Martínez-Osés y Martínez, 2016).

De este límite radical que implica la propia dinámica del sistema capitalista derivan las contradicciones internas de la propia Agenda, que propone objetivos que parecen incompatibles, como lo es la promoción del comercio, el crecimiento y la sostenibilidad ambiental. Con esta visión omite cualquier medida concreta relacionada con la regulación financiera y la transparencia fiscal internacional y propone medidas de implementación muy restrictivas en comparación con los objetivos y valores que contiene la propia Agenda (Martínez-Osés, 2016).

En definitiva, la teoría del desarrollo sostenible implícita en los ODS propone poner en el centro del sistema político y económico la protección de las personas y el planeta,

sin visibilizar que este centro ya se encuentra ocupado por la dinámica capitalista y que este desplazamiento supondría un conflicto radical en las relaciones de poder, en tanto cuestionaría las bases cardinales sobre la que se estructura el sistema político y económico de las sociedades actuales.

Reflexiones finales

En la actualidad la sociedad internacional se encuentra sumida en una crisis económica, social y sanitaria sin precedentes fruto de la epidemia de la COVID-19, que está afectando —aunque de manera diferenciada— a todas las sociedades del planeta. Pero esta no es ni la primera ni la única crisis a la que se enfrenta la humanidad. La pobreza, la desigualdad, la violación sistemática de los derechos humanos, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad nos ponen frente a la evidencia de que el sistema el que está abocado a crisis sociales, económicas y ambientales sistemáticas. Nos encontramos frente a un punto de inflexión de la historia, donde la evidencia empírica ya ha demostrado que, de continuar con el modelo hegemónico vigente, será la supervivencia de la vida humana y de millones de especies las que se encuentren en riesgo.

En este marco de crisis multidimensional no parecen ni deseables ni aconsejables aquellas opciones y soluciones que propugnan pequeñas reformas superficiales como camino para que el sistema mantenga incólume su poder y su hegemonía. Por el contrario, la profundidad de esta crisis demanda cuestionamientos profundos al sistema de poder y al conjunto de valores, experiencias y narrativas que han “naturalizado” la experiencia de la pobreza, la violencia y la fragilidad en el mundo actual. Por ello, la propuesta de CPDS que aquí se ha presentado, ha procurado incorporar una visión radical de cambio de las dinámicas vigentes para poner en el centro del sistema la sostenibilidad de todas las vidas. De ahí que, esta visión pretenda superar las narrativas dominantes que ponen en el centro al capital y asumen una visión mercantilizada, patriarcal, colonial sobre el mundo y las vidas humanas.

Es evidente en este aspecto que la Agenda 2030 se encuentra muy alejada de esta visión crítica, en tanto incorpora las dinámicas básicas del capitalismo, las relaciones de poder y el antropocentrismo propio de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, al menos en el ámbito discursivo, propugna la construcción de un sistema que coloque al desarrollo sostenible en el centro del sistema político y económico. Y es aquí donde surge una oportunidad para la visión de CPDS. La meta del desarrollo sostenible solo será posible si se aboca a una transformación sistemática y estructural de todas las políticas públicas que rigen, orden y configuran las relaciones entre los actores de poder, las personas y el planeta.

Por ello, existe la posibilidad de que la sociedad civil dispute una interpretación amplia y ambiciosa de la Agenda 2030 que pretenda reconfigurar las relaciones de poder y construir un sistema de seguridad humana. Y, en este contexto, el enfoque de CPDS

nos brinda un paradigma complejo y multidimensional para abordar los desafíos y las crisis a las que las sociedades actuales están abocadas. Finalmente, hay que destacar que el trabajo por el desarrollo supone un compromiso (político e individual) en la deconstrucción de las narrativas que han naturalizado la violencia, la pobreza y la desigualdad, asumiendo que estos fenómenos son construcciones sociales incompatibles con la configuración de sociedades sanas, pacíficas y equitativas que puedan evolucionar en armonía con todas las vidas que ocupan el planeta Tierra.

Bibliografía

- BECK, U. (2006): *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- FERRAJOLI, L. (2005): “La crisis de la democracia en la era de la globalización”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39, pp. 37-51.
- HERRERO, Y. (2018): “Sujetos arraigados en la tierra y los cuerpos. Hacia una antropología que reconozca los límites y la vulnerabilidad”, Cuaderno de trabajo 3, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, Madrid, en file:///C:/Users/natym/Downloads/Yayo-Herrero-Los-monstruos-del-desamor-desigualdades-y-expulsiones.pdf
- MARTÍNEZ-OSÉS, P. (2016): “La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias”, *Boletín de recursos de información*, nº 49, diciembre, Centro de Documentación Hegoa, en http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/329/Boletin_n%C2%BA49.pdf?1498821579
- MARTÍNEZ-OSÉS, P. y MARTÍNEZ, I. (2016): “La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?”, *Lan Harremanak - Revista de Relaciones Laborales*, 33 (2015-II), pp. 73-102.
- NACIONES UNIDAS (2019): “Global Sustainable Development Report 2019. The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development”, en <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/2019>
- (2015): “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- OCDE (2019): Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, en <http://www.oecd.org/governance/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-esp.pdf>
- (2004): “Institutional Approaches to Policy Coherence for Development OECD Policy Workshop”, en <http://www.oecd.org/gov/pcsd/31659358.pdf>
- PÉREZ OROZCO, A. (2014): *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital/vida*, Traficantes de Sueños, Madrid.
- SPITZ, J. (2019): “El capitalismo democrático: ¿el fin de una excepción histórica?”, *Nueva Sociedad*, nº 282, pp. 69-84.