



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de Administración para el
Desarrollo

República Bolivariana de Venezuela

García Vegas, Ricardo

Riesgos globales y capacidades de gobernanza. Claves para la implementación de la Agenda 2030

Revista del CLAD Reforma y Democracia, no. 79, 2021, pp. 39-76

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Caracas, República Bolivariana de Venezuela

Available in: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357570194002>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's webpage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System Redalyc

Network of Scientific Journals from Latin America and the Caribbean, Spain and
Portugal

Project academic non-profit, developed under the open access initiative

Riesgos globales y capacidades de gobernanza. Claves para la implementación de la Agenda 2030

Ricardo García Vegas

Ricardo García Vegas

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (España) y Especialista en Gerencia Pública por el Instituto de Estudios Superiores de Administración (Venezuela). Es profesor en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos (España) y coordinador académico para América Latina del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Fue profesor invitado en la École Supérieure des Sciences Commerciales d'Angers (Francia). Participó en diversos proyectos de investigación y ha coordinado proyectos de asistencia técnica en el sector público. Dirigió y colaboró en diversas publicaciones, siendo las más recientes: "Innovación social: claves y caos"; "Innovación social: la integración social en la administración pública"; "El riesgo en la universidad española. Un análisis desde su gobernanza"; "Ciudad, gobernanza y planificación estratégica. Aportes de la experiencia de Móstoles"; y "Crisis y reforma de la administración pública".

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universidad Rey Juan Carlos
Paseo de los Artilleros, 38
28032 Madrid, España
E-mail: ricardo.garcia.vegas@urjc.es

Riesgos globales y capacidades de gobernanza. Claves para la implementación de la Agenda 2030

Iberoamérica enfrenta el desafío de desarrollar estrategias efectivas que faciliten la implementación de la Agenda 2030 y la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en el ámbito público. Esto supone la puesta en marcha de políticas que integren los esfuerzos de las administraciones públicas en torno a marcos estratégicos comunes, generen modelos de colaboración entre los múltiples actores que intervienen en los procesos decisionales y reduzcan las barreras institucionales que tradicionalmente afectan la implementación de las políticas públicas. El objetivo de este documento es abordar el impacto de los cambios del entorno, en especial de los riesgos globales, en las estrategias promovidas en Iberoamérica para la implementación de la Agenda 2030. Se parte de un marco teórico donde se abordan los marcos de implementación de políticas en la Administración y los problemas que habitualmente se enfrentan para garantizar su éxito, centrando el análisis en dos variables clave: el entorno y las capacidades de gobernanza. Se concluye que las estrategias implementadas por los gobiernos se ven sometidas, de manera inexorable, a las tensiones derivadas de los riesgos globales. Se trata de eventos o situaciones que, de forma intempestiva, pueden generar daños y afectar el curso de la acción pública. La pandemia de la COVID-19, considerada una coyuntura crítica, ha marcado un hito en este sentido. Sin embargo, los gobiernos no han incorporado en sus estrategias mecanismos institucionales suficientemente sólidos que garanticen la gestión del riesgo, la adopción de medidas que mitiguen sus efectos y el establecimiento de canales de participación ciudadana que promuevan procesos más abiertos y dinámicos. Las organizaciones públicas no pueden gestionar de manera aislada o unilateral la magnitud de los cambios del entorno y en especial, el impacto de los riesgos globales sobre la implementación de la Agenda 2030 y la consecución de los ODS. Para ello, deben desarrollar nuevos modelos de gobernanza que sirvan de soporte en las tareas de gestión del riesgo, mediante la configuración de redes y mecanismos institucionales que faciliten el intercambio de conocimientos y recursos estratégicos.

Palabras clave: Desarrollo Sostenible; Riesgo; Gestión de los Riesgos; Gobernanza; Capacidad Administrativa; Contexto Internacional; América Latina; España; Portugal

Global Risks and Governance Capacities. Keys for the Implementation of the 2030 Agenda

Ibero-America faces the challenge of developing effective strategies to facilitate the implementation of the 2030 Agenda and the achievement

Recibido: 06-08-2020 y 15-03-2021 (segunda versión). Aceptado: 20-03-2021.

of the Sustainable Development Goals (SDGs) in the public sphere. This involves the implementation of policies that integrate the efforts of public administrations around common strategic frameworks, generate models of collaboration among the multiple actors involved in decision-making processes and reduce the institutional barriers that traditionally affect the implementation of public politics. This document aims to address the impact of environmental changes, especially global risks, on the strategies promoted in Ibero-America for the 2030 Agenda implementation. It is based on a theoretical framework that addresses policy implementation frameworks in the Administration and the problems they usually face to ensure their success, focusing the analysis on two key variables: the environment and the governance capacities. It is concluded that the strategies implemented by governments inexorably subjected to the tensions derived from global risks. These are events or situations that, untimely, can cause damages and affect the course of public action. The COVID-19 pandemic, considered a critical juncture, was a milestone in this regard. However, governments have not incorporated into their strategies sufficiently solid institutional mechanisms to ensure risk management, the adoption of measures to mitigate its effects and the establishment of channels for citizen participation that promote more open and dynamic processes. Public organizations cannot manage in isolation or unilaterally the magnitude of environmental changes and especially the impact of global risks on the 2030 Agenda implementation and the achievement of the SDGs. To this end, they must develop new governance models to support risk management tasks, through the configuration of networks and institutional mechanisms that facilitate the exchange of knowledge and strategic resources.

Key words: Sustainable Development; Risk; Management Risk; Governance; Administrative Capability; International Context; Latin America; Spain; Portugal

1. Un renovado enfoque para la implementación de la Agenda 2030

La pandemia de la COVID-19 trajo consigo la necesidad de reflexionar sobre las variables clave que inciden en la implementación de la Agenda 2030 y la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Aunque el concepto de implementación ha sido estudiado profusamente en el ámbito de las políticas públicas, no deja de ser novedoso el hecho de que se produjo, de manera intempestiva, una crisis sanitaria de alcance global que impactó negativamente en las expectativas de cumplimiento de este acuerdo internacional.

Tal fue el impacto que, de acuerdo con las Naciones Unidas (2020: 3), “la pandemia interrumpió abruptamente la implementación de muchos de los ODS y, en algunos casos, generó un retroceso de décadas de progreso”. Como consecuencia de la crisis sanitaria global, por ejemplo, se ciernen serias dificultades en la consecución del ODS 1 referido al fin de la pobreza. Si bien los datos aportados por las Naciones Unidas en 2019 en cuanto a la consecución de este objetivo no eran muy esperanzadores, debido a la desaceleración del ritmo de reducción de la pobreza global, la pandemia tuvo un impacto devastador que llevó a 71 millones de personas a una situación de pobreza extrema (Naciones Unidas, 2020: 24). Por otra parte, se espera que el índice de desarrollo humano retroceda por primera vez desde 1990, año en el que se comenzó a medir (PNUD, 2020).

Desde 2015 los gobiernos se han dedicado a desarrollar estrategias para la implementación de la Agenda 2030 y, en consecuencia, se dedicaron a repensar los sistemas institucionales y las políticas ya existentes. La Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 establece que “cada gobierno decidirá la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales”¹. Por implementación se entiende el conjunto de acciones que se ponen en marcha para alcanzar los objetivos que se han planteado. Son los esfuerzos que se realizan para convertir las decisiones adoptadas en propuestas operativas que puedan ser desarrolladas por los individuos y las organizaciones, así como los esfuerzos para realizar cambios en las decisiones de política (Van Meter y Van Horn, 1993: 99).

Un aprendizaje derivado de la puesta en marcha de la Agenda 2030 y del impacto de la pandemia en la consecución de los ODS es que cualquier estrategia efectiva de implementación de un acuerdo de esta naturaleza requiere la consideración de dos variables clave.

En primer lugar, la variable del entorno y su impacto en el desarrollo de la propia estrategia de implementación. Para definir el curso de acción de los compromisos adoptados en la esfera internacional e integrarlos en las lógicas nacionales, se deben tener en cuenta los cambios del entorno y, especialmente, el impacto de los denominados riesgos globales. Es decir, la magnitud de las consecuencias de aquellos eventos o situaciones de carácter internacional que, de forma intempestiva, pueden incidir negativamente en las decisiones o estrategias adoptadas por las organizaciones públicas.

Las organizaciones públicas no pueden gestionar de manera aislada o unilateral la magnitud de los cambios del entorno y, específicamente, el impacto de los riesgos globales sobre la implementación de la Agenda 2030 y la consecución de los ODS.

La segunda variable es el desarrollo de las capacidades de gobernanza en las organizaciones públicas. Esta variable se refiere a las habilidades y recursos disponibles en las organizaciones para configurar nuevos modelos de gobernanza y redes de cooperación multinivel que favorezcan la innovación y la movilización de recursos en torno a la consecución de objetivos colectivos. Las capacidades de gobernanza aportan el componente relacional al concepto de capacidad institucional, es decir, a las habilidades y los recursos de los que disponen las organizaciones para alcanzar sus objetivos en sintonía con los valores asignados por la sociedad (Repetto, 2004: 16).

La complejidad de la Agenda 2030 y la consecución de los ODS hacen necesario la identificación y movilización de múltiples actores. También requieren el desarrollo de sistemas de coordinación multinivel, donde las organizaciones públicas, privadas y sociales de los ámbitos supranacional, nacional y subnacional interactúen colaborativamente para la producción de resultados sociales y políticos. El ODS 17, referido al fortalecimiento de los medios de implementación y la revitalización de la alianza mundial para el desarrollo sostenible, reconoce la importancia de estas premisas. Sin embargo, la emergencia derivada de la pandemia afectó las capacidades de los actores para articular sus recursos y orientar su trabajo hacia la consecución de los ODS, poniendo de relieve el valor de la participación, el multilateralismo y las alianzas duraderas entre los actores en la construcción de estrategias de implementación de las iniciativas públicas (Naciones Unidas, 2020: 58).

Estas dos variables están conectadas entre sí y en esto radica el valor de analizarlas conjuntamente. El objetivo del documento es abordar el impacto de los cambios del entorno, en especial de los riesgos globales, en las estrategias promovidas en Iberoamérica para la implementación de la Agenda 2030. La tesis central es que las organizaciones públicas no pueden gestionar de manera aislada o unilateral la magnitud de los cambios del entorno y, específicamente, el impacto de los riesgos globales sobre la implementación de la Agenda 2030 y la consecución de los ODS. Las organizaciones públicas deben desarrollar nuevos modelos de gobernanza que sirvan de soporte en las tareas de gestión del riesgo, mediante la configuración de redes y mecanismos institucionales que faciliten el intercambio regular de conocimientos y recursos estratégicos entre los actores que intervienen en los marcos local, regional y global.

2. Entorno e implementación de la Agenda 2030

Al valorar el concepto de implementación, Van Meter y Van Horn (1993) incluyen la variable de entorno en su modelo teórico para analizar la efectividad de los procesos de implementación de las políticas públicas. Los autores abordan el impacto de las condiciones políticas, sociales y económicas en las capacidades de las organizaciones públicas para desarrollar los recursos técnico-burocráticos que son necesarios en el proceso de implementación de una política. Vinculan el impacto del entorno con la posibilidad de potenciar o limitar el desempeño de las organizaciones en la prestación de los servicios públicos y también con la generación de incentivos entre los miembros de las organizaciones para mantener posiciones a favor o en contra de la implementación de una política y con las actitudes de los ciudadanos y agentes sociales o privados frente a la consecución de los compromisos adquiridos (Van Meter y Van Horn, 1993: 132).

El entorno podría valorarse desde una perspectiva local o global, aunque las fronteras entre estos dos ámbitos son cada vez más borrosas. Desde una perspectiva global adquiere especial relevancia el impacto de fenómenos como los eventos climatológicos extremos, las migraciones involuntarias a gran escala, las epidemias, los desastres naturales, las crisis económicas, las consecuencias del cambio climático, los ataques terroristas o el fraude cibernético, etc. Son eventos de alcance internacional que, con una determinada probabilidad de ocurrencia, impactan sobre la vida de las personas. Se trata de riesgos globales.

El concepto de riesgos globales fue popularizado en la década del 2000 por organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que en uno de sus informes adoptó el concepto de riesgos sistémicos y recomendó el uso de un enfoque holístico para abordar los eventos internacionales que afectan el bienestar de las personas (OCDE, 2003), y el Foro Económico Mundial que publica anualmente sus reportes de riesgos globales, donde se incluye el análisis de la probabilidad de ocurrencia y la magnitud del impacto de los riesgos sobre las personas. Para profundizar en la evolución de este concepto hay que remontarse al final del siglo pasado. A fines de la década de los 90, algunos expertos analizaron con atención las principales características de los desafíos internacionales y su relación con los cambios derivados del avance de la globalización, el incremento en la movilidad humana, la progresiva liberalización de los mercados, el desarrollo de las nuevas

tecnologías y, en particular, el avance de ese fenómeno disruptivo que comenzaba a transformar el mundo: internet. Los fenómenos de la interconexión y la conectividad permitieron comprender que el alcance de los cambios que se estaban gestando en ese momento sobrepasaban las lógicas de los marcos espaciales o temporales que se adoptan convencionalmente en el análisis de un problema o desafío internacional (OCDE, 2003: 33).

Ningún experto había quedado impassible, por ejemplo, ante la magnitud del impacto de las crisis económicas que a lo largo de la década del 90 azotaron a países como México, los denominados tigres asiáticos o Rusia. Estas crisis se concibieron en un principio como locales, pero se convirtieron en crisis con una alta repercusión global, dando cuenta de la porosidad de las fronteras físicas que históricamente se habían utilizado para comprender las realidades y los fenómenos sociales. Se analizaron y valoraron las consecuencias de crisis sanitarias como la pandemia del cólera que afectó a 16 países de América Latina en 1991 y que solo en Perú ocasionó pérdidas estimadas en US\$ 770 millones, como consecuencia de las limitaciones al comercio de alimentos y la caída del turismo (Organización Mundial de la Salud, s. f.). En el caso de esta pandemia, se observó que los países más afectados por la enfermedad sufrieron las consecuencias de un impacto socioeconómico extraordinario, que iba más allá de la propia naturaleza sanitaria del evento.

La caracterización de los riesgos globales es el resultado del estudio y la comprensión de todos estos fenómenos. Son eventos que trascienden las fronteras del Estado-nación, que pueden afectar el bienestar de los ciudadanos de un Estado, a pesar de que se hayan originado en otro territorio y, al mismo tiempo, el bienestar de los ciudadanos de múltiples Estados (Weinstock, 2011: 62). Los riesgos globales presentan una enorme complejidad a la hora de establecer marcos explicativos que permitan conocer sus causas y consecuencias. La incertidumbre y las asimetrías de información limitan las capacidades de las personas y las organizaciones para determinar sus probabilidades de ocurrencia y la magnitud de su impacto, rompiendo las lógicas convencionales que, basadas en la racionalidad y la experiencia, permiten adoptar medidas preventivas (Beck, 2011: 16).

El tipo de consecuencias que los riesgos globales generan va más allá de la propia naturaleza del riesgo e incluyen consecuencias socioeconómicas de enorme magnitud que afectan seriamente a las personas, siendo necesaria la adopción de modelos dinámicos

Los riesgos globales no solo ponen a prueba las capacidades de las organizaciones públicas, sino también las capacidades de las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los propios organismos internacionales para cooperar e implementar respuestas rápidas y efectivas.

y multidisciplinarios para su valoración (OCDE, 2003: 37). Cualquier intento de abordar eficazmente sus efectos pone en evidencia las limitaciones de las instituciones o los protocolos de actuación que tradicionalmente se han utilizado para mitigar el impacto de eventos intempestivos. No es posible abordar los riesgos globales de manera aislada o unilateral, pues sus consecuencias trascienden las fronteras físicas. El establecimiento de mecanismos de coordinación y colaboración entre los Estados es una necesidad para prevenir y mitigar sus efectos (Weinstock, 2011: 62).

Los riesgos globales también han dejado al descubierto los cambios que se han producido en las últimas décadas en cuanto a la forma de entender y ejercer el poder político, tal como lo aseveró Moisés Naím en su libro “El fin del poder” (Naím, 2013). Barack Obama, por ejemplo, tuvo que enfrentar durante su presidencia múltiples crisis y desafíos globales que desbordaron las capacidades del gobierno más poderoso del mundo para enfrentar eficazmente sus consecuencias (Basset, 2014). Pero los riesgos globales no solo ponen a prueba las capacidades de las organizaciones públicas, sino también las capacidades de las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los propios organismos internacionales para cooperar e implementar respuestas rápidas y efectivas que mitiguen la magnitud de su impacto. Son eventos que cuestionan la eficacia de los mecanismos de gobernanza de los que la humanidad se ha dotado en las últimas décadas y los principios básicos del multilateralismo sobre los que se asentó históricamente la arquitectura institucional en el ámbito internacional.

De estas ideas deriva el valor del concepto de riesgos globales para abordar la importancia de tener en cuenta la variable del entorno en la implementación de la Agenda 2030. La propia Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que establece la Agenda 2030, destaca que este tipo de riesgos “amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios”. El esfuerzo internacional y la movilización de recursos que ha supuesto la Agenda 2030 pueden verse seriamente afectados por la posibilidad de que ocurran eventos con consecuencias catastróficas para el desarrollo de la humanidad, como lo ha demostrado la pandemia de la COVID-19.

2.1 Riesgos globales y limitaciones institucionales

Cada vez tienen más vigencia las afirmaciones vertidas por Ulrich Beck (1998), en su obra “La sociedad del riesgo”, en torno al origen

del riesgo y las limitaciones de la arquitectura institucional tradicional para su debida atención. De acuerdo con este autor, a diferencia de épocas pasadas, donde los conflictos y las tensiones se originaban de las carencias materiales existentes y de las luchas por la subsistencia, ahora los conflictos y las tensiones se derivan de la definición y el reparto de los riesgos entre los miembros de la sociedad, como consecuencia de la modernidad y el desarrollo científico-tecnológico (Beck, 1998: 26).

Si bien el avance irrefrenable de la modernidad, apoyada en la ciencia y la tecnología, ha permitido disfrutar de niveles de comodidad y bienestar sin precedentes en la historia de la humanidad, no se debe obviar que también trajo consigo, de manera imprevista, eventos o prácticas que amenazan el bienestar de las personas. Las tecnologías, por ejemplo, tienen este doble atributo. Por un lado, se reconocen con facilidad los beneficios relacionados a su impacto en la calidad de vida de la población y la satisfacción de las necesidades sociales. Por ejemplo, las redes sociales potencian las interacciones entre las personas, facilitan el acceso en tiempo real a noticias e informaciones de todo el mundo y favorecen la innovación mediante el intercambio de experiencias y conocimientos. Por otro lado, tienen atributos negativos, de carácter involuntario o no previsto, relacionados a su impacto sobre cuestiones de valor para las personas que pueden tensionar o contrarrestar sus ventajas (Weinstock, 2011: 62). Las redes sociales pueden ser un canal útil para fomentar los engaños o la desinformación y pueden facilitar el acoso o el engaño a los más incautos. Las capacidades de las personas y las organizaciones para identificar o prever oportunamente los atributos negativos son limitadas.

Como afirma Beck (2011: 16) “no se sabe qué es lo que no se sabe y de ahí surgen los peligros que amenazan a la humanidad”. El conocimiento y las herramientas con las que cuenta la humanidad no son suficientes para conocer, de manera integral, rápida y certera, cuáles son las consecuencias e implicaciones de los productos o servicios que se difunden e introducen en la cotidianidad. Las lógicas políticas, sociales o económicas que se han aplicado históricamente para dar sentido a las realidades y dar forma a los modelos institucionales vigentes no son suficientes para prever las consecuencias negativas de la modernidad y el desarrollo científico-tecnológico. En consecuencia, no son lógicas eficaces para la identificación y valoración de los nuevos riesgos globales que amenazan a la humanidad.

Las limitaciones del conocimiento y de los recursos disponibles para hacer frente a los riesgos globales afectan el funcionamiento de las instituciones. Las organizaciones públicas tienen serias dificultades para actuar frente a los riesgos globales y, peor aún, no tienen claridad sobre cuáles son las políticas que deben ponerse en marcha para mitigar sus efectos o cuáles son las instituciones que están en condiciones de hacerlo (Beck, 1998: 54). En un marco de alta incertidumbre, los ciudadanos ejercen presión sobre las organizaciones públicas para que atiendan eficazmente las situaciones que amenazan su bienestar, esperan que la implementación de las políticas y la producción de los servicios públicos no se vean comprometidos en cuanto a su calidad y efectividad. Siguiendo esta perspectiva, los efectos de los riesgos globales no deberían suponer una interrupción de los servicios públicos sensibles para los ciudadanos, como la educación, salud o seguridad ciudadana, y mucho menos una paralización en el funcionamiento de las instituciones. Frente a esta realidad se plantea la necesidad de repensar el diseño institucional, adoptando valores como la apertura, la participación y la transparencia y promoviendo el desarrollo de capacidades institucionales para la gestión integral del riesgo, con especial atención al desarrollo de capacidades de anticipación y prevención (Grande, 2011: 105).

2.2 La gestión del riesgo y las organizaciones públicas

Por gestión del riesgo se entiende el proceso de análisis, selección, implementación y evaluación de las acciones que se ponen en marcha para reducir el riesgo (Majone, 2010: 119). No es más que una herramienta de gestión y toma de decisiones que ayuda a las organizaciones a protegerse a sí mismas de cualquier evento o situación con efectos adversos sobre su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos (Ene y Dobrea, 2006: 126). En las organizaciones públicas, además de coadyuvar al logro de sus objetivos y la mejora de su rendimiento, favorece la consecución de otros fines más amplios, tales como: la gestión eficaz del cambio, el uso eficiente de los recursos disponibles, la mejora en la gestión de proyectos e iniciativas concretas, y el fomento a la innovación al propiciar espacios de reflexión sobre el funcionamiento de las propias organizaciones (HM Treasury, 2013: 2).

La gestión del riesgo en las organizaciones públicas plantea una serie de cuestiones derivadas de sus propias singularidades. Se entiende como un proceso decisional en el que intervienen múltiples

La confluencia de diversos intereses y el deseo de incidir política y socialmente en la gestión del riesgo, crea un escenario propicio para la generación de tensiones y conflictos entre los actores involucrados en el proceso decisonal.

actores con sus propios intereses y recursos (García Vegas, 2013: 64). Estos actores buscan influir en el proceso decisonal, especialmente en las tareas de identificación y definición de los riesgos, así como en la orientación de los recursos para mitigar sus efectos. Como cabe esperar, la confluencia de diversos intereses y el deseo de incidir política y socialmente en la gestión del riesgo, crea un escenario propicio para la generación de tensiones y conflictos entre los actores involucrados en el proceso decisonal que, en un marco democrático, deben resolverse mediante la negociación y concertación.

El análisis racional es solo uno de los *inputs* que tienen en cuenta los decisores públicos en la gestión del riesgo. Se consideran también otros insumos de carácter político-institucional y ético-social que, en ocasiones, entran en conflicto con la racionalidad técnico-burocrática sobre la propia valoración del riesgo, sus efectos y las acciones que deben emprenderse para mitigarlo (García Vegas, 2013: 64). Por un lado, podría considerarse la tradicional tensión entre la perspectiva de los cargos políticos, marcada por el sentido de urgencia derivado de los ciclos electorales, y la perspectiva de los funcionarios, marcada por la cultura organizativa que rige el funcionamiento de las organizaciones públicas, el respeto de las normas, reglas y procedimiento administrativos. Por otro lado, podrían considerarse también las tensiones entre las perspectivas de los tomadores de decisión en las organizaciones públicas y las perspectivas de los ciudadanos y actores del entorno de la organización, marcadas por la demanda de respuestas inmediatas y eficaces a sus necesidades e intereses particulares.

En cualquier caso, la gestión del riesgo requiere la movilización de actores y recursos en torno a acciones colectivas que mitiguen el daño. El alcance de la Agenda 2030 y los ODS hace necesario que esa movilización se sustente en principios de comunicación, coordinación, colaboración y confianza. La Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas precisa que en el marco aplicado para el seguimiento de la Agenda 2030 en los ámbitos nacional, regional y mundial se “movilizarán apoyos para superar los desafíos comunes y detectar problemas nuevos y emergentes. Dado que la Agenda tiene carácter universal, será importante la confianza mutua y la comprensión entre todas las naciones”.

3. Importancia de las capacidades de gobernanza

El modelo teórico de Van Meter y Van Horn (1993) en torno a la implementación de políticas públicas concibe las capacidades de las

organizaciones como un elemento clave en la implementación exitosa de una política pública. Los autores se centran en la dimensión administrativa del concepto de capacidad institucional, refiriéndose a los recursos, la estructura administrativa y las características de sus recursos humanos (Van Meter y Van Horn, 1993: 126). No obstante, el análisis se centrará en la dimensión de gobernanza del concepto de capacidad institucional, relacionada con las capacidades de las organizaciones públicas para construir redes con múltiples actores. Fundamentalmente, porque se están desarrollando nuevos modelos de organización y formas novedosas de acción que difieren de los modelos convencionales basados en la jerarquía, la existencia de liderazgos claros y la formalización de los procedimientos. Naím (2013) los llama micropoderes, son actores que pueden surgir de manera intempestiva y que ponen a prueba los límites en el ejercicio del poder, debido a sus modelos innovadores de organización y movilización.

La capacidad de gobernanza hace referencia a elementos de carácter relacional que colocan a las organizaciones públicas en un contexto donde intervienen múltiples actores y se adoptan decisiones que suponen un reparto de costos y beneficios entre los participantes de la acción o política pública (Skocpol, 1985: 19). Se trata de redes que, desde una perspectiva global y local, permitan atender eficazmente los cambios del entorno y su impacto en la implementación de la Agenda 2030.

La capacidad de gobernanza incluye, en primer lugar, la existencia de recursos intangibles que generan valor público al funcionamiento de las organizaciones públicas y garantizan la gobernabilidad, el apoyo social y la movilización de actores clave de la sociedad (Martínez, 2002: 18). En segundo lugar, incluye las habilidades para articular y agregar las demandas ciudadanas, a partir de los intereses e ideologías que intervienen en los procesos decisionales (Repetto, 2004: 19). Esto requiere el desarrollo de capacidades para identificar y gestionar la multiplicidad de actores que intervienen en la dinámica social, así como capacidades para establecer acuerdos duraderos que favorezcan el intercambio de recursos estratégicos en torno a la consecución de objetivos comunes (Arenilla y García Vegas, 2016: 42).

La capacidad de gobernanza se concibe en la Agenda 2030 y en la consecución de los ODS como un elemento clave para garantizar la eficacia y efectividad de los gobiernos en el desarrollo de sus estrategias de implementación (Arenilla, 2019: 11). Pero, además, es un

elemento determinante en la gestión del riesgo. La participación de múltiples actores en las tareas de identificación y valoración del riesgo potencia el intercambio de información, enriquece la evaluación del riesgo, permite el intercambio de recursos para la elaboración de planes de contingencia y favorece la aceptación pública de las decisiones que se adoptan en las organizaciones.

3.1 La configuración de las redes de gobernanza

La gobernanza se concibe como un nuevo estilo de hacer las cosas, como una forma de gobernar más cooperativa donde los actores públicos, privados y sociales participan en la formulación e implementación de la acción pública (Mayntz (2001: 1). El concepto de gobernanza permite valorar la relación entre la estructura y los actores o, dicho de otra manera, entre el Estado y la sociedad en situaciones de alta incertidumbre, a partir de la construcción de lo que podría denominarse redes de gobernanza (Kjær ...[et al], 2002: 18).

Las redes de gobernanza son mecanismos de cooperación y articulación del trabajo de múltiples actores en torno a objetivos comunes que pueden definirse desde una perspectiva local o global. Los actores que hacen vida en el entramado social reconocen la complejidad e incertidumbre que prevalece en el entorno, así como las limitaciones organizativas que enfrentan a la hora de alcanzar, de manera independiente o aislada, sus objetivos particulares. En consecuencia, ven en las redes de gobernanza una oportunidad para combinar sus recursos con otros agentes y lograr objetivos colectivos que redunden positivamente en sus marcos estratégicos de actuación.

Las organizaciones públicas se apoyan en las redes de gobernanza para avanzar en la construcción de sus políticas, mediante la integración de los actores públicos, privados y sociales en los procesos decisionales. Su papel no deja de ser determinante en el funcionamiento de estos mecanismos de cooperación, pues les corresponde a las organizaciones públicas la definición de los objetivos colectivos y la defensa del interés general de los ciudadanos, aunque esto no significa que su trabajo y funcionamiento estén exentos de fallos o limitaciones (Peters, 2007: 6). Al valorar la utilidad de estos conceptos para la implementación de la Agenda 2030, hay que reconocer la existencia de dificultades a la hora de construir redes cohesionadas que estén plenamente alineadas con los objetivos colectivos que se han definido en torno a los ODS.

La cantidad actores que intervienen en los procesos decisionales es uno de los factores que dificulta la configuración de las redes de gobernanza. La diversidad de variables que intervienen en los problemas sociales y que deben considerarse durante la elaboración de las alternativas de política para su atención, eleva el grado de especialización de los procesos decisionales y hace inevitable la concurrencia de numerosos actores.

En el seno de las redes de gobernanza surge la necesidad de establecer criterios que determinen qué actores entran en la red y qué actores quedan excluidos. Por supuesto, la adopción de este tipo de decisión en las organizaciones públicas no es una tarea fácil y suele ser una decisión de carácter político. Está condicionada por las valoraciones de las oportunidades políticas que brinden el entorno, las capacidades de las propias organizaciones para desarrollar mecanismos de coordinación con los actores que conforman la red, el grado de representación deseado o demandado por los actores y los ciudadanos, la complejidad de los problemas que se abordan y coste político tanto de la inclusión como de la exclusión de determinados actores.

Otro de los factores que dificulta la configuración y el buen funcionamiento de las redes son las tensiones entre las preferencias e intereses particulares de los actores y los intereses colectivos (Peters, 2007: 6). Los múltiples actores que intervienen habitualmente en las redes de gobernanza representan determinados intereses que, en algunos casos y desde una perspectiva normativa de la dinámica democrática, deberían representar la pluralidad de intereses existentes en la sociedad. A primera vista esto no sería un problema en el momento de elaborar estrategias de acción pública y, mucho menos, a la hora de su implementación. Sin embargo, la mayor complicación se produce cuando las prioridades y actuación de los grupos restringe la participación o las perspectivas de otros agentes, pretendiendo monopolizar la orientación de una política. Se puede generar la denominada búsqueda de renta, situación que hace referencia al “esfuerzo de personas o grupos interesados en extraer para sí mismos, beneficios o rentas como consecuencia de la adopción de una política pública que les favorezca” (Kelly, 2004: 67). En este caso, el funcionamiento armónico de la red se ve afectado y, por supuesto, se limita considerablemente la definición y consecución de los objetivos colectivos.

Los desequilibrios en las relaciones de poder y el dominio de un actor o grupo de actores sobre el resto de los actores que conforman

la red dificultan su adecuado funcionamiento. Los desequilibrios en las relaciones de poder son inevitables en las dinámicas sociales, sin embargo, el mayor riesgo es la imposición o hegemonía de las ideas de un actor o grupo de actores en la construcción de los marcos estratégicos que determinan la orientación de las políticas. En este caso, las organizaciones públicas pueden verse atrapadas en la visión que otros actores tienen de la realidad social y, peor aún, reproducir su sistema de creencias y valores. Bajo tales circunstancias se reduce la capacidad institucional de las organizaciones públicas para construir marcos estratégicos inclusivos que se sustenten en una visión plural de la dinámica social.

Hay que tener en cuenta que el concepto de riesgos globales amplía considerablemente el alcance de las redes de gobernanza. En primer lugar, porque las interacciones entre los actores trascienden los espacios nacionales y se desarrollan dinámicas ajenas o desconocidas para muchos de ellos, siendo necesario el fomento de capacidades de adaptación y aprendizaje. En segundo lugar, porque la cooperación desarrollada en el seno de la red se convierte en un elemento determinante para gestionar la incertidumbre, movilizar recursos y, fundamentalmente, para prevenir o mitigar las consecuencias negativas de los riesgos, que podrían afectar potencialmente a cualquier actor (Grande, 2011: 114). En tercer lugar, porque refuerza el papel de las organizaciones públicas en la definición y defensa de los objetivos colectivos, pero manteniendo viva una dimensión de carácter transnacional.

4. Una revisión a la experiencia iberoamericana

Los países iberoamericanos han dado importantes pasos en la elaboración de sus estrategias nacionales para la implementación de la Agenda 2030 y la consecución de los ODS. Si se tiene en cuenta la región latinoamericana y el Caribe, de 33 países valorados en 2019, 27 habían definido una estrategia institucional para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 (CEPAL, 2021: 102). La Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su párrafo 78 pide a sus Estados miembros que “formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general de la presente Agenda”.

Un tema central en la construcción de las estrategias nacionales ha sido la definición del modelo de conexión entre las políticas nacionales y los compromisos que deben desarrollar los países para

la consecución de los ODS. En Iberoamérica se han identificado dos vías que los países siguen en el proceso de adaptación de sus planes y políticas nacionales a los compromisos suscritos en el ámbito internacional (Alonso, 2017: 87).

En la primera vía se adopta un enfoque de política pública que plantea no partir de cero. Algunos países han utilizado como base capacidades y recursos existentes a partir de los cuales han fomentado procesos de adecuación de las decisiones, acciones o medidas implementadas con antelación a la suscripción de la Agenda 2030 a los nuevos objetivos y metas de desarrollo sostenible. Venezuela, Guatemala, Cuba, Colombia, Perú, México y Argentina son los países que han avanzado en esta primera vía (Alonso, 2017: 87).

La segunda vía incluye la construcción de marcos institucionales y de política específica para la implementación de la Agenda 2030. La base de las acciones que se ponen en marcha no son los planes o políticas ya existentes, sino los objetivos y las metas de desarrollo sostenible. En consecuencia, se generan nuevas áreas de política a partir de los procesos de análisis de las realidades nacionales. Guatemala es uno de los países de la región que ha avanzado en este modelo de implementación (Alonso, 2017: 87).

Para abordar la variable del entorno en las estrategias de implementación de la Agenda 2030 se han tenido en cuenta: en primer lugar, cuáles son las tendencias globales y cómo estas tendencias pueden incidir en la generación de riesgos; y, en segundo lugar, cómo los mecanismos de gobernanza global y los mecanismos de seguimiento regional se conciben en los planes o estrategias puestos en marcha en los países iberoamericanos y cuál es su vinculación con la atención de los riesgos globales. Por mecanismos de gobernanza global se entiende el conjunto de instrumentos o espacios de cooperación internacional a través de los cuales se conectan los esfuerzos de los países para impulsar la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. Por mecanismos de seguimiento regional se entienden los instrumentos o espacios que se emplean en el ámbito regional para dar seguimiento colectivo a la implementación de la Agenda 2030 y valorar acciones conjuntas que permitan afrontar los nuevos desafíos del entorno.

La Resolución 70/1 suscrita en la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce en su párrafo 81 la importancia de “aprovechar los mecanismos de seguimiento y examen existentes en el plano regional y dejar un margen normativo suficiente, por lo que

El impacto de la pandemia de COVID-19 en la consecución de los ODS y el desafío que suponen los riesgos globales para el bienestar de la humanidad, ponen en valor la cooperación internacional y la construcción de estos espacios de concertación global y regional para la articulación del trabajo de los gobiernos.

se alienta a todos los Estados Miembros a que determinen cuál será el foro regional más adecuado para su participación". El impacto de la pandemia de COVID-19 en la consecución de los ODS y el desafío que suponen los riesgos globales para el bienestar de la humanidad, ponen en valor la cooperación internacional y la construcción de estos espacios de concertación global y regional para la articulación del trabajo de los gobiernos. Se superan las lógicas tradicionales que inspiran las acciones de los Estados en el modelo básico Estado-nación y en una marcada diferenciación entre lo externo e interno (Grande, 2011: 112-114).

Para abordar la variable sobre el desarrollo de capacidades políticas o de gobernanza se ha considerado la existencia de mecanismos de coordinación multinivel y espacios de diálogo y participación en las estrategias nacionales de implementación de la Agenda 2030, así como su orientación a la gestión de riesgos. Por mecanismos de coordinación multinivel se entienden el conjunto de instrumentos o instancias dedicadas a la definición de estándares de trabajo entre la multiplicidad de actores nacionales y subnacionales que intervienen en el proceso de implementación de la Agenda 2030. Los espacios de diálogo y participación son instancias encargadas de facilitar la intervención de los ciudadanos, los actores públicos, privados y sociales en los procesos decisionales que forman parte de la implementación de la Agenda 2030. Se entienden también como espacios de rendición de cuenta. En el párrafo 73 de la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se precisa que el marco de seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 promoverá "la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, respaldará una cooperación internacional efectiva en el cumplimiento de la Agenda y fomentará el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo".

4.1 Tendencias y riesgos globales

En los siguientes apartados se sintetizan las tendencias que definen el contexto global y, a partir de sus rasgos generales, se identifican los riesgos que pueden afectar el desarrollo de las estrategias nacionales para la implementación de la Agenda 2030.

La salud rompe las lógicas locales y globales

La pandemia de COVID-19 se convirtió en una coyuntura crítica que trastocó las previsiones y el funcionamiento de los sistemas de salud en los ámbitos local y global, así como las dinámicas económicas,

sociales y políticas que se habían mantenido vigentes en las últimas décadas. Una coyuntura crítica genera un quiebre en la trayectoria de las sociedades, marca un antes y un después en la forma de hacer las cosas y se toman decisiones sobre cuestiones que van desde la orientación de una política pública hasta las prácticas cotidianas de cualquier persona.

En 2019 se advirtió que ningún país estaba preparado para abordar eficazmente una epidemia o pandemia y se llamó la atención sobre la existencia de serias debilidades en las capacidades de los países para atender de manera coordinada una crisis o catástrofe mundial derivada de los riesgos sanitarios (Nuclear Threat Initiative y Johns Hopkins Center for Health Security, 2019: 9). Se advirtió también que el 22% de la población mundial vivía en condiciones desfavorables, consecuencia de crisis prolongadas, que limitan su acceso a una atención sanitaria básica y los convierten en un grupo altamente vulnerable frente a una emergencia global de carácter sanitario (Organización Mundial de la Salud, 2019).

La pandemia de COVID-19 ha mostrado tres realidades en torno a los sistemas de salud. En primer lugar, dejó al descubierto que a pesar de los avances sanitarios experimentados en las últimas décadas, en los países desarrollados persisten serios déficits en las capacidades de coordinación, previsión y aprovisionamiento en situaciones de máximo estrés como las generadas en un marco pandémico (World Economic Forum, 2021: 18). En segundo lugar, mostró cómo los países en desarrollo mantienen serios déficits de capacidades e inversión en sus sistemas de salud pública y protección social (Naciones Unidas, 2020: 24). En América Latina, por ejemplo, el desarrollo de los sistemas de salud es bastante desigual entre los países, se observa una alta fragmentación que reproduce las desigualdades sociales existentes, así como serias limitaciones para acceder a servicios básicos por parte de sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza, habitantes de zonas rurales, población indígena y afrodescendiente (CEPAL, 2020: 41-42). Prevalece la idea de que el bienestar y la seguridad de los ciudadanos están condicionados por las posibilidades de contar con medios económicos para acceder a los servicios de salud privado y por la posibilidad de contar con redes informales de apoyo social.

En tercer lugar, la pandemia de COVID-19 evidenció las limitaciones del liderazgo público y de las instituciones para responder a los riesgos globales de una forma inmediata, flexible y eficaz, con una

perspectiva que integre la visión global del desafío que enfrentan y la visión local derivada de las tensiones sociales y la presión ciudadana (CEPAL, 2021: 106). La capacidad de coordinación, la transparencia en el manejo de la información y la efectividad de los mecanismos de gobernanza global se han puesto en cuestión por parte de la ciudadanía, aunque las organizaciones públicas son las llamadas a ejercer un rol de protección ante una crisis de esta naturaleza (World Economic Forum, 2021: 16).

Las enfermedades infecciosas no conocen de fronteras y, en consecuencia, la persistencia de fallos o debilidades en la gestión de algunos países, así como la falta de transparencia en la gestión de datos e información, pueden desencadenar nuevas y sucesivas crisis sanitarias. En este contexto, los ciudadanos se enfrentan no solo al riesgo de nuevas crisis sanitarias, sino también a nuevos riesgos sociales que pueden afectar seriamente su calidad de vida.

Las sociedades se transforman y se hacen más desiguales

En el ámbito demográfico, la Unión Europea prevé que el envejecimiento de la población será una realidad en los países desarrollados. El crecimiento demográfico se ralentizará y alcanzará sus máximos históricos en dos décadas con cerca de 8.300 millones de personas (Unión Europea, 2016: 17). Aunque el crecimiento demográfico suele asociarse con un aumento en la probabilidad de ocurrencia de conflictos y tensiones sociales, a la hora de identificar potenciales fuentes de riesgo hay que diferenciar entre las tendencias globales y realidades locales.

Una de estas tendencias señala que, a pesar de que la población mundial pasó de tres mil millones a siete mil millones de personas en un intervalo de 50 años, el número de guerras civiles descendió y el número anual de muertos en batalla pasó de veinte por cada cien mil personas a 0,7 por cada cien mil personas (Parker, 2013: 20). Sin embargo, de acuerdo con las Naciones Unidas (2020: 56), en 2019 al menos 79,5 millones de personas huyeron de guerras, persecuciones o conflictos, siendo la cifra más elevada desde que se genera este tipo de registro. Además, la posibilidad de que se produzcan crisis globales como la pandemia de COVID-19 supone un riesgo en el incremento de esta realidad y de las vulnerabilidades sociales. La clave para comprender la generación de riesgos globales está en aquellas zonas donde el crecimiento demográfico se produce de manera acelerada y hay una escasa capacidad de respuesta por

La desigualdad sigue siendo un mal que acecha y limita los logros alcanzados durante las últimas décadas en el combate a la pobreza extrema en el ámbito mundial.

parte de los gobiernos para atender las crecientes demandas sociales. En estas condiciones, los requerimientos de bienes y servicios se aceleran en el tiempo y las capacidades de las organizaciones públicas se ven sobrepasadas para luchar contra la pobreza y las desigualdades, siendo inevitable que se produzcan tensiones en el territorio, conflictos o migraciones masivas que afecten seriamente la estabilidad y la seguridad de los países (España. Ministerio de Defensa, 2018: 53).

La Unión Europea (2016) y la OCDE (2017) destacan como tendencia global la expansión de la clase media en los países emergentes, especialmente en Asia. Sin embargo, existe la posibilidad de que este crecimiento se vea seriamente afectado por ciclos económicos restrictivos. De acuerdo con la OCDE (2017: 278) cuando al menos el 30% de la población es considerada clase media en un territorio, se generan códigos y valores comunes entre sus miembros que están influenciados por el incremento del poder adquisitivo y se producen nuevos procesos de agregación y articulación de sus preferencias. Este cambio se ve reflejado en la manera como se relacionan con las instituciones y cómo entienden la prestación de bienes y servicios públicos, en términos de mayor volumen, calidad y personalización (OCDE, 2017: 278). Los riesgos se derivan de la capacidad de respuesta de las organizaciones públicas a esas nuevas realidades y requerimientos sociales.

Por otra parte, la desigualdad sigue siendo un mal que acecha y limita los logros alcanzados durante las últimas décadas en el combate a la pobreza extrema en el ámbito mundial. En los próximos años más de dos tercios de los países emergentes sufrirán un acelerado incremento de la desigualdad (Unión Europea, 2016: 21). Tras la crisis financiera de 2008 los más ricos concentraron los beneficios de la recuperación económica, pero la desigualdad no solo afecta los ingresos de las personas, sino también el acceso a oportunidades (OCDE, 2014: 9). La pandemia de COVID-19 afectó seriamente las condiciones de trabajo de la población. Si se toma en cuenta que casi la mitad de la fuerza de trabajo mundial trabaja en el sector informal, las consecuencias en términos de destrucción de los medios de vida e incremento de las desigualdades son devastadoras (PNUD, 2020). De ahí que una parte importante de la población debe enfrentar el riesgo de ver limitado su acceso a trabajos, educación o salud de calidad.

En este punto entra en juego nuevamente la capacidad de respuesta de los gobiernos para generar políticas de bienestar que

Las desigualdades están asociadas con la incapacidad de los gobiernos para desarrollar modelos educativos que fomenten habilidades digitales en sectores vulnerables de la población.

fomenten la generación de bienes y servicios públicos que garanticen la igualdad de oportunidades y respondan satisfactoriamente a la nueva configuración social. De lo contrario, se generan condiciones propicias para la producción de nuevos riesgos sociales asociados con la pobreza y la exclusión social.

La revolución digital se acelera

En el ámbito tecnológico, los organismos internacionales coinciden en destacar el impacto de la revolución digital en la vida de las personas y, por supuesto, en el funcionamiento de las instituciones. De acuerdo con la Unión Europea (2016) la revolución tecnológica supone que en 2020 más de 50.000 millones de objetos, desde coches hasta máquinas de café, están conectados a internet y que en 2030 el 75% de la población mundial tendrá conectividad móvil. Un elemento común de estas transformaciones, al que se debe prestar especial atención, es el volumen de datos que se producen como consecuencia de la actividad humana. Los datos constituyen un recurso de incalculable valor. En el siglo XXI los datos se convertirán en el principal activo para la generación de riqueza y la obtención de poder en el mundo, sustituyendo el valor que históricamente han tenido la tierra y la máquina en el desarrollo de los modelos de producción vigentes (Harari, 2018).

Es cada vez más palpable la necesidad de introducir la cultura digital y la cultura del análisis de datos para asegurar mayores niveles de progreso en los países. La pandemia de COVID-19 impulsó el uso de las tecnologías y el aprovechamiento de la conectividad frente a las restricciones de movilidad que se impusieron en los países, pero dejó al descubierto la brecha digital y las limitaciones de acceso a internet que sufren los grupos vulnerables en las diferentes regiones del mundo (PNUD, 2020).

Los riesgos globales se derivan de las limitaciones de las instituciones para generar marcos regulatorios que promuevan la ética de los datos y atiendan de manera expedita temas clave como la ciberseguridad, la protección de los derechos de los ciudadanos frente a los explotadores de los datos, la estabilidad de los sistemas informáticos, etc. Las desigualdades están asociadas con la incapacidad de los gobiernos para desarrollar modelos educativos que fomenten habilidades digitales en sectores vulnerables de la población, así como limitaciones para crear condiciones institucionales que fomenten el aprovechamiento armónico de las ventajas de la conectividad y la revolución digital en la atención de los riesgos globales (World Economic Forum, 2021: 34-35).

El medioambiente en el epicentro de la agenda global

El medioambiente se posiciona en el epicentro de la agenda global. No es casual que en los últimos años los riesgos asociados al medio ambiente hayan adquirido una notable relevancia en los reportes de riesgo global del Foro Económico Mundial. Solo en 2020 los cinco principales riesgos globales identificados por los expertos como riesgos con mayor probabilidad de ocurrencia están relacionados con el medio ambiente, así como tres de los cinco riesgos categorizados como riesgos con un mayor impacto sobre la humanidad (World Economic Forum, 2020a: 2). Las consecuencias del cambio climático y los fallos en los sistemas de gobernanza para mitigar sus efectos se encuentran presentes en ambas categorías de análisis.

El cambio climático está impulsando la competencia por los recursos y generando incertidumbre en el abastecimiento de alimentos y la gestión del agua (Unión Europea, 2016: 38). La Unión Europea estima que, comparado con los niveles alcanzados en 2008, para 2030 se producirá un incremento del 50% en la demanda de alimentos y del 93% en el consumo energético en los países no pertenecientes a la OCDE (Unión Europea, 2016: 38). La pandemia de COVID-19 dejó en evidencia los déficits de las cadenas globales de suministro de alimentos, afectando la vida de los más pobres e incrementando las desigualdades (PNUD, 2020). Es aquí donde los déficits en la capacidad de respuesta de las instituciones públicas se convierten nuevamente en una fuente generadora de riesgos.

En los países emergentes se concentra el crecimiento demográfico (incluida la expansión de la clase media) y el crecimiento económico. En consecuencia, estos países requerirán de un importante volumen de recursos energéticos para atender satisfactoriamente las demandas de bienes y servicios por parte de la población y de sus economías. El desarrollo de nuevas tecnologías que fomenten las energías renovables a bajo costo y con modelos de gestión más flexibles podría convertirse en una alternativa frente a la creciente demanda energética de los países emergentes (España. Ministerio de Defensa, 2018: 91).

Por otra parte, el desarrollo científico-tecnológico hará necesaria la explotación a gran escala de recursos naturales para atender la creciente demanda mundial. Los países con una débil institucionalidad adquieren en este escenario un mayor grado de vulnerabilidad y dependencia, frente a la intervención de los países ricos y de las grandes corporaciones. Esta alta incertidumbre en el ámbito medio

ambiental, en un escenario con alta volatilidad en la producción de materias primas y las deficiencias en los sistemas de abastecimiento de alimentos y gestión del agua, podría ser el detonante de conflictos regionales e interestatales (World Economic Forum, 2018: 26).

Las democracias bajo la lupa

La evolución y el futuro de la democracia es incierto (Unión Europea, 2016: 43). El número de regímenes democráticos en el mundo irá en aumento, pero la calidad de la democracia se debilitará progresivamente en aquellos países donde se creía consolidada. Algunos analistas le llaman a esta realidad “la paradoja de la democracia” y la consideran un riesgo global al que se está prestando poca atención. Los países que tengan regímenes democráticos verán cómo su calidad disminuye, la democracia avanzará en los países autoritarios y se debilitará en las naciones libres (Lucas, 2013: 168). El índice de democracia de The Economist reflejó en 2020 un declive importante de la democracia en el mundo y registró los peores valores desde 2006 (The Economist Intelligence Unit, 2021: 4). La pandemia de COVID-19 trajo consigo limitaciones de derechos y libertades individuales como consecuencias de las medidas de confinamiento y restricciones a la movilidad adoptadas por los gobiernos para contrarrestar el avance del virus. Por otro lado, los gobiernos con tendencias autoritarias aprovecharon la crisis sanitaria como una oportunidad para incrementar los mecanismos de control social sobre los ciudadanos (The Economist Intelligence Unit, 2021: 14). El miedo y la incertidumbre se convirtieron en sus mejores aliados.

Si bien no se debe dar por sentada la fortaleza de la democracia y su imbatibilidad ante los cambios del entorno, hay algunos datos que pueden resultar alentadores. Una encuesta global muestra que el 78% de los ciudadanos valoran positivamente el modelo de democracia representativa. El 71% valoró negativamente las democracias de corte autoritario y el 73% condenó las formas de gobierno de corte militar (Wike ...[et al], 2017).

Las democracias enfrentan también riesgos derivados del desarrollo científico-tecnológico y, en especial, de las ventajas de la conectividad. Algunos hechos como el papel de las redes sociales en los procesos electorales, la forma en la que se han explotado los datos personales de los usuarios de internet y la difusión de noticias falsas que alimentan la desinformación y magnifican los riesgos, han puesto de manifiesto “que Internet puede utilizarse para interrumpir

La otra cara de esta realidad es la posibilidad de que los gobiernos, aprovechando la incertidumbre y las asimetrías de información, avancen hacia modelos de autoritarismo digital basados en el control de los ciudadanos a través de la tecnología y en las limitaciones de los contenidos digitales.

las democracias con la misma seguridad con que puede desestabilizar las dictaduras” (Shahbaz, 2018: 1).

La red puede reforzar los puntos de vista de cada persona al orientar las búsquedas en internet, definir nuestras sugerencias de amigos, recomendar noticias, *podcast* o videos de acuerdo con las preferencias y posiciones ideológicas de los usuarios, de esta forma se excluyen otros puntos de vista o informaciones que se alejan de los intereses o preferencias particulares. En este contexto, hay un riesgo latente para la democracia y las libertades fundamentales de que se promuevan la polarización política, las teorías de la conspiración y la desinformación entre los ciudadanos (World Economic Forum, 2021: 33). La otra cara de esta realidad es la posibilidad de que los gobiernos, aprovechando la incertidumbre y las asimetrías de información, avancen hacia modelos de autoritarismo digital basados en el control de los ciudadanos a través de la tecnología y en las limitaciones de los contenidos digitales (Shahbaz, 2018: 2).

La globalización avanza y retrocede

En torno al futuro de la globalización prevalece una alta incertidumbre. Se puede estar en presencia de una ralentización o retroceso de la globalización, tras décadas de auge como consecuencia de la revolución conservadora que se inició en la década de los 80 del siglo pasado en los Estados Unidos y Reino Unido. Los acontecimientos que marcaron el inicio del siglo XXI, como el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, la crisis económica y financiera de 2008 y el avance de los nacionalismos, han llevado a la adopción de políticas proteccionistas y discursos centrados en el levantamiento de barreras y la defensa de las fronteras.

El proceso de globalización es descrito por Kekic (2013: 221) como una especie de montaña rusa. Este autor afirma que, gracias al desarrollo científico-tecnológico, se producirán transformaciones de calado en los ámbitos de la economía digital, el transporte, las comunicaciones y las infraestructuras, con un alto impacto en las dinámicas nacionales y globales que harán inevitable el fortalecimiento de la interdependencia entre los países. Sin embargo, el predominio de un clima de inseguridad y desconfianza alimenta tres posibles escenarios para el proceso de globalización (Kekic, 2013: 226-228). En primer lugar, una globalización controlada, con decisiones más lentas y cautelosas comparada con década anteriores. En segundo lugar, una globalización en retirada afectada

por las políticas proteccionistas que afecten el comercio y generen tensiones regionales. Y, en tercer lugar, el hundimiento de la globalización como consecuencia de un clima de tensión y el desarrollo de conflictos generalizados.

Más allá de cuál es el escenario posible, la incertidumbre alimenta el temor a nuevas tensiones o conflictos geopolíticos que afecten seriamente la economía global (Unión Europea, 2016: 23). En este contexto, el multilateralismo podría debilitarse frente a una elevada fragmentación global, el debilitamiento de las estructuras y mecanismos de gobernanza internacional que se establecieron tras la segunda guerra mundial, y nuevos mecanismos que rivalizan con los valores que inspiraron el modelo institucional adoptado hace más de 70 años (Unión Europea, 2016: 43).

4.2 Mecanismos de gobernanza global

Las Naciones Unidas y sus diversas agencias son los espacios clave para el desarrollo de los mecanismos de gobernanza global, en especial el Foro Político de Alto Nivel sobre desarrollo sostenible concebido como el principal espacio internacional de seguimiento y evaluación de la Agenda 2030². Otros espacios internacionales, como la OCDE y el Grupo de los 20 (G20), se han convertido en espacios que abordan de manera transversal la consecución de los ODS. Sin embargo, las reacciones de los gobiernos frente a la pandemia de COVID-19 se caracterizaron por la preeminencia de medidas unilaterales de alcance nacional o local y marcaron un punto de inflexión en la importancia de los mecanismos de gobernanza global y el principio de solidaridad que ha regido históricamente la cooperación internacional (CEPAL, 2020: 53).

Un aspecto a tener en cuenta para el buen funcionamiento de los mecanismos de gobernanza global son los procesos de intercambio de datos e información sobre la evolución del contexto internacional y los logros alcanzados en los ODS. Naciones Unidas (2020: 4) reconoce las dificultades existentes para el seguimiento global del cumplimiento de los ODS, debido a las limitaciones en la generación e intercambio de datos y estadísticas fiables y de calidad, así como el efecto negativo de la pandemia de COVID-19 en el mantenimiento de las actividades regulares de recolección y análisis de información global.

España es un caso interesante en la articulación de su estrategia de implementación en los espacios internacionales. Como parte de su plan de acción para la implementación de la Agenda 2030,

el gobierno reconoce el impacto que pueden tener los riesgos globales asociados con el cambio climático, los eventos meteorológicos extremos, la salud y los desastres naturales sobre la consecución de los ODS. El gobierno español ha identificado en el plan tres espacios de acción para alinear las políticas públicas nacionales con los compromisos adquiridos en el marco de la consecución de los ODS. En primer lugar, define el espacio interno donde se concentran las acciones para la implementación de la Agenda 2030. En segundo lugar, incluye los espacios de cooperación internacional, a través de los cuales se brinda apoyo a otros países en el desarrollo de sus estrategias nacionales. En tercer lugar, se plantea un espacio de seguimiento de las acciones nacionales para asegurar que no tengan externalidades negativas sobre otros países o bienes públicos globales (España. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2018: 68).

Este último espacio es determinante para entender la conexión que se hace entre los resultados de las políticas nacionales y los posibles efectos que pueden generar más allá de las fronteras de su aplicación. En el mismo plan, el gobierno español pone en valor la participación de España en la Unión Europea, las Naciones Unidas, la OCDE y G-20. El gobierno español mantiene en su informe de progreso 2020 su compromiso con la cooperación internacional y el ODS 17, referido a la construcción de alianzas internacionales para la implementación de la Agenda 2030. Además, destaca su compromiso con el desarrollo de una política multilateral que promueva el desarrollo sostenible y asegure la introducción del debate sobre los ODS en los distintos espacios y foros internacionales en los que participa España (Gobierno de España, 2020: 67).

4.3 Mecanismos de seguimiento regional

Los mecanismos de seguimiento y evaluación regional de la Agenda 2030 se han desarrollado a partir del trabajo de las agencias de las Naciones Unidas y el aprovechamiento de los espacios de cooperación existentes en la región iberoamericana, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 70/299 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que deja a los Estados miembros la tarea de determinar “los foros y formatos regionales o subregionales más adecuados como un medio más para contribuir a las actividades de seguimiento y examen del foro político de alto nivel”.

La Agenda 2030 y la consecución de los ODS se ha asentado como una línea estratégica prioritaria en el trabajo y debate de instituciones regionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Su trabajo incluye la realización de informes de seguimiento de la implementación de la Agenda 2030, donde se realizan análisis de tendencias y la identificación de los riesgos que pueden afectar el trabajo de los gobiernos en la consecución de los ODS, así como el estudio de los mecanismos institucionales que se han puesto en marcha para la implementación de la Agenda 2030. No obstante, se ha planteado la necesidad de fortalecer los esfuerzos regionales mediante la creación de observatorios y espacios que propicien el encuentro de los gobiernos, las empresas, la academia y la sociedad civil con las agencias regionales de las Naciones Unidas y los bancos de desarrollo (Naciones Unidas y CEPAL, 2019: 53).

El Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo, creado en 2016 bajo el auspicio de la CEPAL, es el principal espacio regional promovido por las Naciones Unidas para el seguimiento de la Agenda 2030 y los ODS. Este foro tiene una clara vocación hacia el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la implementación de la Agenda 2030, así como el desarrollo de capacidades en los gobiernos para identificar y analizar tendencias globales y regionales que puedan afectar o crear brechas en las estrategias nacionales de implementación de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2018: 9).

En el marco del Foro regional se publicaron múltiples informes que abordan los desafíos que deben enfrentar los países latinoamericanos y del Caribe para avanzar en la implementación de la Agenda 2030. Se reconoce la importancia de fomentar el multilateralismo y fortalecer los espacios de cooperación regional entre los países de la región, como fórmulas para reducir los riesgos que se ciernen sobre las democracias y el desarrollo sostenible. Esto, a partir del reconocimiento de riesgos globales, como el debilitamiento de la globalización, el auge de los nacionalismos, el impacto de las crisis económicas, el crecimiento de las desigualdades y las consecuencias del cambio climático, etc. (CEPAL, 2019).

Argentina es uno de los países de la región iberoamericana que ha fomentado la utilización de los espacios regionales para hacer seguimiento a la implementación de la Agenda 2030. Hay un esfuerzo por valorar la forma de integrar la perspectiva de los ODS a la arquitectura institucional del MERCOSUR. En el marco del Encuentro

En América Latina y el Caribe se ha hecho un importante esfuerzo por crear mecanismos de coordinación entre las múltiples entidades del gobierno nacional que participan en la implementación de la Agenda 2030, así como mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales y locales.

de Equipos de Gobierno ODS - Región Mercosur se impulsó el intercambio de experiencias entre los países y el análisis de los desafíos regionales para la consecución de los ODS.

En el caso de España se reconoce el papel determinante de las instituciones europeas para dar seguimiento a los desafíos que deben afrontar los países de la Unión en la implementación de sus estrategias nacionales y, principalmente, para alcanzar los objetivos que se han fijado en el marco regional. Por otra parte, la Conferencia Iberoamericana y los organismos que forman parte del sistema iberoamericano de cooperación se presentan en el plan de acción nacional como espacios idóneos para abordar, de manera colectiva, los desafíos de la región iberoamericana, en especial los riesgos derivados de las desigualdades (España. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2018: 67). Se reconoce el valor de las Conferencias Iberoamericanas como espacios que favorecen la cooperación horizontal entre los Estados y la relevancia que tienen otras instancias como la CEPAL y la Organización de Estados Americanos (OEA) como espacios de encuentro y cooperación entre los Estados. El gobierno de España establece como un objetivo fundamental promover el cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados en el marco de la Agenda 2030 en los distintos foros en los que participa y fortalecer los mecanismos multilaterales ya existentes para la consecución de los ODS.

4.4 Mecanismos de coordinación multinivel

En América Latina y el Caribe se ha hecho un importante esfuerzo por crear mecanismos de coordinación entre las múltiples entidades del gobierno nacional que participan en la implementación de la Agenda 2030, así como mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, resulta deficitaria la inclusión de iniciativas o procesos para la prevención y gestión del riesgo que permitan identificar, valorar y atender desde una perspectiva integral y mediante la elaboración de planes de contingencia, aquellos eventos que puedan impactar negativamente en la implementación de la Agenda 2030 (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2018: 12). Sin embargo, es posible orientar los mecanismos de coordinación existentes hacia la prevención y gestión del riesgo.

Perú ha avanzado en la implementación de la Agenda 2030 a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), donde

cuentan con espacios específicos de análisis de riesgos globales y su impacto en el desarrollo del país. Ecuador cuenta con un importante trabajo de alineación de las funciones del Estado y de las entidades responsables de su desarrollo, con los compromisos asumidos en la implementación de la Agenda 2030. Esto ha supuesto la orientación de los planes ya existentes y de las entidades de evaluación de políticas públicas hacia la consecución de los ODS.

Costa Rica tiene una experiencia interesante de coordinación, basada en un modelo de integración de los múltiples actores que intervienen en la implementación de la Agenda 2030. El gobierno promovió la firma de un pacto nacional por los ODS donde se puso en valor la necesaria articulación de los tres poderes, el Tribunal Supremo de Elecciones, la sociedad civil, la academia, los gobiernos locales y el sector privado. El pacto representa una forma de avanzar en la coordinación de las acciones de alineación de las políticas nacionales a los objetivos y metas de desarrollo sostenible.

Como parte de su modelo de coordinación, en Costa Rica se creó el Consejo de Alto Nivel de los ODS, cuya principal tarea es desarrollar la política nacional de implementación y seguimiento que, con un enfoque centrado en los derechos humanos, integra las dimensiones económica, social y ambiental. Se creó también el Comité Técnico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, donde se integran representantes de todos los ministerios del gobierno nacional. Su objetivo es asegurar el cumplimiento de los compromisos específicos de las organizaciones públicas en la consecución de los ODS.

En Argentina primó un modelo de coordinación que da continuidad a los esfuerzos que se venían desarrollando en el país para la consecución de los objetivos del milenio. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación se convirtió en la instancia responsable de definir la estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030. Se cuenta además con una Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento donde intervienen, desde una perspectiva técnica, los representantes de los distintos ministerios y organismos públicos.

República Dominicana ha creado la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, que pasó a llamarse Comisión para el Desarrollo Sostenible. Esta instancia tiene entre

sus funciones desarrollar la estrategia y planificación nacional para la implementación de la Agenda 2030 y coordinar el trabajo de las organizaciones públicas. Un rasgo diferenciador de esta Comisión es que cuenta entre sus miembros no solo con los representantes de los distintos ministerios del gobierno nacional, sino también con representantes de otras entidades del ámbito público (como la Federación Dominicana de Municipios o el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia), así como representantes de la sociedad civil y el sector empresarial. En consecuencia, sus funciones en términos de coordinación tienen un mayor alcance, convirtiéndose en una instancia de integración social.

En el caso de México se ha llegado a crear una instancia de alto nivel denominada Consejo Nacional de la Agenda 2030 que, liderada por la Presidencia de la República, aglutina a múltiples sectores del país: academia, sector privado y sociedad civil, etc. Cuenta además con un Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible orientado a la construcción de herramientas conceptuales, teóricas y metodológicas para la generación de información que facilite el seguimiento de la estrategia de implementación de la Agenda 2030. Por otra parte, se contemplan distintas instancias de coordinación con los gobiernos federales y los gobiernos locales.

4.5 Espacios de diálogo y participación

En la región iberoamericana se identifican dos estrategias para la promoción de espacios de diálogo y participación ciudadana. Por un lado, se han creado instancias específicas para promover el involucramiento de los ciudadanos en torno al desarrollo de la Agenda 2030 y la consecución de los ODS. Por otro lado, los planes de acción de gobierno abierto, que se impulsan en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, se están articulando con la visión y los principios de la Agenda 2030 (CEPAL, 2021: 110-111).

Costa Rica ha desarrollado una buena práctica en la promoción del diálogo y la participación. Como parte de sus esfuerzos para la implementación de la Agenda 2030, creó el Foro Nacional de los ODS como un espacio público para el intercambio de experiencias y rendición de cuentas de las acciones realizadas por las organizaciones públicas en el cumplimiento de la Agenda 2030.

En República Dominicana la Comisión para el Desarrollo Sostenible contempla mecanismos de participación de los múltiples actores

del país en los procesos decisionales. Se ha previsto la creación de un espacio de trabajo donde las entidades públicas interactúan con organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. Por su parte, el gobierno de España también crea el Consejo de Desarrollo Sostenible como un espacio de diálogo y participación de la sociedad civil en el desarrollo de la Agenda 2030 y los ODS (Gobierno de España, 2019: 4).

En lo concerniente a los planes de acción de gobierno abierto, hasta enero de 2021 se habían desarrollado en América Latina y el Caribe aproximadamente 57 planes y 1.156 compromisos relacionados con los procesos de apertura de las instituciones y el fomento de la participación ciudadana (CEPAL, 2021: 110). Se trata de planes que, al sustentarse en los principios de transparencia, colaboración, rendición de cuentas y acceso a la información, conectan con el desarrollo de la Agenda 2030 y brindan a los distintos países de la región la oportunidad de orientar sus acciones a la consecución de los ODS, en especial, al ODS 16 referido a la paz, justicia e instituciones sólidas (CEPAL, 2021: 111).

Conclusiones

Es inevitable que surjan nuevos desafíos globales que inciden en la orientación y efectividad de las estrategias y políticas nacionales en torno a la Agenda 2030. Las tendencias globales dibujan un mundo con mayor grado de complejidad e incertidumbre, marcado en gran medida por el incremento de las desigualdades, la creciente demanda de alimentos y energía, y la imperiosa necesidad de combatir el cambio climático. La conflictividad y las tensiones sociales serán cada vez mayores en aquellos territorios donde las organizaciones públicas tengan una baja capacidad de respuesta ante las crecientes demandas de los ciudadanos y, por supuesto, una baja capacidad de respuesta ante el desafío de los riesgos globales. Se confirma la importancia de la variable de entorno y la necesidad de revisar los mecanismos de gobernanza global y regional, de los que el mundo se ha dotado hasta ahora, para avanzar de manera efectiva en la implementación de la Agenda 2030.

El seguimiento de la variable de entorno es determinante para el buen funcionamiento de las organizaciones públicas y la consecución de los objetivos de política pública. El análisis de los riesgos globales es parte de ese proceso. Las realidades se ven influenciadas,

Las organizaciones públicas deben desarrollar capacidades y mecanismos para la gestión de riesgos que se sustenten en los principios de pluralidad, apertura, transparencia y efectividad y que consideren la participación de los ciudadanos como una condición fundamental en los procesos decisoriales.

inexorablemente, por eventos que se desarrollan fuera de los marcos espaciales más cercanos y la intensidad de esa influencia será mayor a medida que se incremente la interconexión. El desafío que impuso la pandemia de COVID-19 es buen ejemplo de esta realidad, así como sus efectos en el debilitamiento de derechos y libertades en países donde gobiernos con tendencia autoritaria han visto en la crisis sanitaria una oportunidad para incrementar el control social. Tras la caída de la Unión Soviética y el avance de la democracia en un importante número de países del mundo se proclamó el triunfo de este modelo de convivencia política y social. Sin embargo, las complejidades de los cambios globales muestran que la democracia no está exenta de avanzar en una etapa de debilitamiento y pérdida de calidad a escala global. Las organizaciones públicas deben desarrollar capacidades y mecanismos para la gestión de riesgos que se sustenten en los principios de pluralidad, apertura, transparencia y efectividad y que consideren la participación de los ciudadanos como una condición fundamental en los procesos decisoriales. La gestión del riesgo supone también el desarrollo de estrategias de comunicación que faciliten un mejor conocimiento por parte de los ciudadanos de aquellos eventos o situaciones que puedan afectar su bienestar, así como desarrollo de políticas y servicios públicos.

Es fundamental contar con mecanismos sólidos de gobernanza global que establezcan nuevas formas de cooperación para la atención de sus consecuencias. Esto supone fortalecer el valor de la solidaridad que ha inspirado a la cooperación internacional a lo largo de su historia, frente a la proliferación de las medidas y actuaciones aisladas que han prevalecido en la lucha contra la COVID-19, como se destacó en el apartado de riesgos globales. No es posible prevenir o mitigar sus efectos cuando prevalece una lógica meramente nacional desconectada de la dinámica internacional. Se está haciendo un esfuerzo importante en el ámbito regional de la mano de la CEPAL. Sin embargo, es necesario reforzar los esfuerzos de seguimiento del entorno, así como el intercambio de conocimientos entre los países. Esta práctica resulta interesante en la medida en que los países reconocen la importancia del ámbito regional para el establecimiento de sinergias entre los gobiernos e identifican la existencia de desafíos comunes que pueden afectar las estrategias nacionales.

Las organizaciones públicas deben potenciar también sus capacidades de gobernanza para promover la gestión del riesgo

mediante el desarrollo de iniciativas colectivas que fomenten la creatividad de sus miembros, que empoderen a los ciudadanos y los conecten con las dinámicas transformadoras de los movimientos sociales, las organizaciones vecinales y las empresas privadas, etc. Sin duda, esto no es tarea fácil. Se puede afirmar que difícilmente los ciudadanos podrían involucrarse por sí solos en todas las áreas de intervención del Estado que supone la Agenda 2030 y los ODS. Esto haría necesario el dominio por parte de los ciudadanos de una gran cantidad de información (en muchos casos especializada) sobre la acción pública y, en consecuencia, surgen los problemas de acción colectiva debido al alto coste que su consecución y procesamiento acarrearía frente a los beneficios que los ciudadanos creen que pueden obtener. Sin embargo, la configuración de redes de gobernanza puede ser una alternativa para romper los problemas de acción colectiva, mediante la movilización de los actores, públicos, privados y sociales en torno a objetivos comunes.

Notas

(1) Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015), disponible en <http://undocs.org/A/RES/70/1>.

(2) Resolución 70/299 de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Seguimiento y examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel mundial” A/RES/70/299 (29 de julio de 2016), disponible en <http://undocs.org/A/RES/70/299>.

Bibliografía

- | | |
|--|--|
| Alonso, J. A.; Huitrón, Analilia; y Santander, Guillermo (2017), “Iberoamérica y los objetivos de desarrollo sostenible”, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (Documento Técnico). | Arenilla, M. y García Vegas, R. (2016), <i>Innovación social: la integración social en la administración pública</i> , Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. |
| Arenilla, M. (2019), “La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica”, en <i>Revista del CLAD Reforma y Democracia</i> , N° 75, pp. 5-44. | Basset, M. (2014), “Las turbulencias globales evidencian los límites del poder de EE.UU.”, en <i>El País</i> , Washington, 20 de julio. |
| | Beck, U. (1998), <i>La sociedad del riesgo</i> , Barcelona, Paidós Ibérica. |

- _____ (2011), "Convivir con el riesgo global", en *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, Javier Solana y Daniel Innerarity (eds.), Barcelona, Paidós Ibérica.
- CEPAL (2019), *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL.
- _____ (2020), *La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL.
- _____ (2021), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL.
- Downs, A. (2011), "Teoría económica de la acción política en una democracia", en *Diez textos básicos de ciencia política*, Albert Battle i Rubio (coord.), Barcelona, Ariel.
- Ene, C. y Dobrea, C. (2006), "Adopting Risk Management Principles to the Public Sector Reforms", en *Administratie Si Management Public*, Vol. 6 N° 1, pp. 126-130.
- España. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2018), *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible*, Madrid, Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible.
- España. Ministerio de Defensa (2018), *Panorama de tendencias geopolíticas: horizonte 2040*, Madrid, Ministerio de Defensa.
- García Vegas, R. (2013), "La construcción del riesgo en la administración pública. Análisis de la política de reequilibrio territorial de la ciudad de Madrid", Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Tesis Doctoral, <http://eprints.ucm.es/24646/1/T35178.pdf>, 24-07-2020.
- Gobierno de España (2019), "Informe de gobernanza. Informe sobre los mecanismos e instrumentos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 en España", Madrid, Gobierno de España.
- _____ (2020), "Informe de progreso 2020: reconstruir lo común. La implementación de la Agenda 2030 en España", Madrid, Gobierno de España.
- Grande, E. (2011), "Riesgos globales y gobernanza preventiva", en *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, Javier Solana y Daniel Innerarity (eds.), Barcelona, Paidós Ibérica.
- Harari, Y. N. (2018), *Why Technology Favors Tyranny*, [http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/10/](http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/10/yuval-noah-harari-technology-tyranny/568330)yuval-noah-harari-technology-tyranny/568330, 07-07-2020.

- HM Treasury (2013), *The Orange Book Management of Risk, Principles and Concepts*, London, HM Treasury.
- Kekic, L. (2013), "Globalización, crecimiento y el siglo asiático", en *El mundo en 2050*, D. Franklin y J. Andrews (eds.) Barcelona, Gestión 2000.
- Kelly, J. (coord.) (2004), *Políticas públicas en América Latina: teoría y práctica*, Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración.
- Kjær, M.; Hansen, O. H.; y Thomsen, J. P. F (2002), "Conceptualizing State Capacity", Gothenburg, University of Gothenburg (Democracy, the State, and Administrative Reforms. Research Report; N° 6).
- Lucas, E. (2013), "La desigual marcha hacia la libertad", en *El mundo en 2050*, D. Franklin y J. Andrews (eds.) Barcelona, Gestión 2000.
- Majone, G. (2010), "Strategic Issues in Risk Regulation and Risk Management", en *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OCDE (ed.), París, OCDE.
- Martínez Nogueira, R. (2002), "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, pp. 165-206.
- Mayntz, R. (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, pp. 7-22.
- Naciones Unidas (2018), *La Agenda 2030 y los objetivos del desarrollo sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL.
- _____. (2020), *Informe de los objetivos de desarrollo sostenible*, New York, Naciones Unidas, http://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf, 03-03-2021.
- Naciones Unidas y CEPAL (2019), *Informe de la Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL.
- Naím, M. (2013), *The End of Power*, New York, Basic Book.
- Nuclear Threat Initiative y Johns Hopkins Center for Health Security (2019), *GHS Index: Global Health Security Index. Building Collective Action and Accountability*, Washington, Nuclear Threat Initiative.
- OCDE (2003), *Riesgos emergentes en el siglo XXI*, París, OCDE.
- _____. (2014), *Making Inclusive Growth Happen*, París, OCDE.
- _____. (2017), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento*, París, OCDE.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2018), "Auditoría coordinada de los objetivos de desarrollo sostenible", Brasilia, Tribunal de Cuentas de la Unión.

- Organización Mundial de la Salud (2019), Diez amenazas para la salud global en 2019, Washington, OMS, <http://www.who.int/news-room/feature-stories/ten-threats-to-global-health-in-2019>, 16-07-2020.
- _____. (s.f.), Organización Mundial de la Salud, Washington, OMS, <https://www.who.int/topics/cholera/impact/es/>, 12-06-2019.
- Parker, J. (2013), "El destino no lo es todo", en *El mundo en 2050*, D. Franklin y J. Andrews (eds.), Barcelona, Gestión 2000.
- Peters, B. G. (2007), "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, pp. 33-50.
- PNUD (2020), COVID-19 y objetivos mundiales, New York, PNUD, <https://feature.undp.org/covid-19-and-the-sdgs/es/>, 06-08-2020.
- Repetto, F. (2004), "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina", Washington, BID (Serie Documentos de Trabajo del INDES; N° 52).
- Shahbaz, A. (2018), *The Rise of Digital Authoritarianism*, Washington, Freedom House.
- Skocpol, T. (1985), "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research", en *Bringing the State Back in*, Peter B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- The Economist Intelligence Unit (2021), *Democracy Index 2020: in Sickness and in Health?*, London, The Economist Group, http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAF7qE_kvVahhIs4bRIAgT_7xDfamXa3TiV5xsiS_b2WhT8b8YitICGXT6EOKWOIreUnYHMEWDvDQhDyVLJ67nXuj5speVvvEg3eshZldliicxdFg, 03-03-2021.
- Unión Europea (2016), *Tendencias mundiales hasta 2030: ¿puede la Unión Europea hacer frente a los retos que tiene por delante?*, Luxemburgo, Unión Europea.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. (1993), "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en *La implementación de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-147.
- Weinstock, D. (2011), "Riesgo, incertidumbre y catástrofe", en *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, Javier Solana y Daniel Innerarity (eds.), Barcelona, Paidós Ibérica, pp. 97-147.
- Wike, R.; Simmons, K.; Stokes, B.; y Fetterolf, J. (2017), *Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy*, Washington, Per Research Center, <http://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>.

World Economic Forum (2018),
The Global Risks Report 2018,
Geneva, World Economic
Forum.

_____ (2020a), *The Global Risks
Report 2020*, Geneva, World
Economic Forum.

_____ (2020b), *Challenges
and Opportunities in the Post-
COVID-19 World*, Geneva, World
Economic Forum.

_____ (2021), *The Global Risks
Report 2021*, Geneva, World
Economic Forum.