

OPINIÓN

La localización de los objetivos de desarrollo sostenible y la financiación de la Agenda 2030: el discurso y la realidad

Francisco Alburquerque Llorens^{1,2}

I. La evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lecciones destacadas

En los años inmediatamente anteriores a 2015, fecha fijada para alcanzar los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), la Organización de las Naciones Unidas trató de sistematizar las lecciones aprendidas de la experiencia llevada a cabo en ese proceso, con el fin de que las acciones propuestas para la *Agenda post 2015* superasen el nivel declarativo y generalista, intentando reflejar asimismo la realidad cotidiana de la vida de la gente en sus respectivos ámbitos territoriales (nacionales y locales), buscando una vía de transformación necesaria al actual estado de cosas en el sistema mundial. De ese modo, se llevaron a cabo diversos grupos de trabajo, encuestas y frecuentes diálogos, con el fin de recabar la opinión de la gente acerca del mundo en el que quiere vivir³.

¹ Coordinador General de la Red de Desarrollo Territorial para América Latina y el Caribe.

² Conferencia pronunciada el 13 de diciembre de 2018, en el marco del IV Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, iniciativa de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES), y organizado por la Universidad Loyola Andalucía y su Instituto de Desarrollo, la Fundación ETEA.

³ GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: *Implementación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015. Oportunidades a nivel nacional y local*, 2014.

Como señalaba entonces el *Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, era preciso examinar la importancia de las capacidades y las instituciones, el seguimiento y la rendición de cuentas, y la localización de la *Agenda post 2015* para adecuarla a cada contexto territorial, teniendo en cuenta el papel mediador de la cultura en los procesos de desarrollo, así como el fomento de las asociaciones con la sociedad civil y el sector privado. Así pues, con el fin de completar las tareas pendientes de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, la *Agenda Mundial de Desarrollo post 2015*, esto es, la *Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, debería ser capaz de promover actuaciones concretas cerca de la gente, en los niveles nacional y local, un esfuerzo que obliga a la “localización” de los objetivos, a fin de no quedarse únicamente en actuaciones definidas en el nivel promedio de carácter estatal ya que las situaciones al interior de los diferentes países pueden llegar a ser muy distintas.

Así pues, era preciso que los nuevos *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* se concretasen en metas y acciones específicas y que ello involucrase a los actores locales desde los respectivos territorios en cada país. En este sentido, la acción a nivel local resulta totalmente obligada para hacer de la *Agenda 2030* un esfuerzo viable. No basta, pues, con la firma de los principales mandatarios de los diferentes Estados. La *Agenda 2030* debe alcanzar la *capilaridad* necesaria para involucrar al conjunto de actores territoriales, esto es, los gobiernos locales y regionales, el sector privado empresarial, el sector financiero, el sector de conocimiento (universidades, entidades de investigación y desarrollo, programas de capacitación de recursos humanos, organismos de cooperación técnica internacional, entre otros), y el conjunto de la sociedad civil organizada.

Todo esto requiere un esfuerzo importante para lograr la transferencia de tecnologías apropiadas a cada situación territorial, así como el acceso al financiamiento necesario para el despliegue de las actividades productivas locales y la generación de empleo productivo y *trabajo digno*, impulsando asimismo las actividades de la *Economía Social y Solidaria* como alternativa a la *Economía Informal*.

En suma, se requiere un amplio despliegue de iniciativas de *Desarrollo Económico Local* y de *políticas locales de desarrollo* para enfrentar la situación provocada por una conducción de las sociedades fundamentalmente guiada por la persecución del máximo beneficio particular de las empresas privadas en los mercados y una visión de la globalización como si se tratara de la única política posible.

Dani Rodrik, economista y profesor de Política Económica en la Universidad de Harvard, ha advertido sobre los riesgos de la *ultraglobalización* que postulan los puristas del neoliberalismo, sin reservar espacio suficiente para las *políticas locales*

de desarrollo. Es preciso, según Rodrik, recuperar la soberanía económica para ponerla al servicio de las mayorías, quitando el foco de la integración económica internacional para ponerlo, sobre todo, en la integración económica y social dentro de cada país (*El País, Negocios, 4 de noviembre de 2018*).

Entre las respuestas dadas por la población en la *Encuesta de las Naciones Unidas*⁴ preparatoria del diseño de la nueva *Agenda Mundial de Desarrollo post 2015* destaca, sobre todo, la aspiración de la ciudadanía a participar más activamente en las acciones de la nueva agenda, lo cual hace obligada la dimensión *territorial* del desarrollo. Por ello, el diálogo sobre la *localización de la Agenda 2030* señala la necesidad de la *participación activa* de los actores a nivel local en la elaboración, implementación y seguimiento de las estrategias de desarrollo territorial como parte esencial de la nueva *Agenda post 2015*.

Esta es una de las principales lecciones que se deducen de la estrategia de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, aunque hasta la fecha no se le ha dado la relevancia que posee. Por ello, la *localización* de la *Agenda 2030* debe hacer hincapié en el papel fundamental de los gobiernos locales y regionales y el conjunto de actores territoriales, a fin de diseñar e implementar de forma participativa, las *estrategias de desarrollo territorial*, invirtiendo en la formación de capacidades locales, identificando el potencial de desarrollo de cada ámbito territorial, impulsando las alianzas y arreglos institucionales que ello conlleva, y fortaleciendo la implicación o inclusión activa de todos los actores territoriales en la aplicación, seguimiento y evaluación de los procesos de *Desarrollo Económico Local*, de forma coordinada con las estrategias de desarrollo nacional y regional.

Este proceso requiere *arreglos institucionales* a fin de asegurar la gobernanza público-privada de las diferentes *estrategias de desarrollo territorial*. La *participación activa* de los diferentes actores locales y la inclusión de la dimensión de género deben facilitar, igualmente, la adaptación de las acciones de la nueva *Agenda 2030* a cada contexto territorial y singularidad cultural, haciendo posible su implementación. Asimismo, se precisa un esfuerzo importante para la elaboración y difusión de fuentes de *información estadística territorial* (dada la escasez de información estadística a nivel local), a fin de colaborar de forma decisiva en la mejora de la calidad de las *políticas locales de desarrollo*, de forma coordinada con las orientaciones del Ordenamiento Territorial y Medioambiental, y con el Planeamiento Urbano.

⁴ GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: “*Un millón de voces: el mundo que queremos*”. Nueva York, 2013.

La inclusión de las diferencias culturales a nivel local desempeña un papel importante en las medidas de reducción de la pobreza extrema y la desigualdad, y para la promoción del *Desarrollo Humano Sostenible*. Ello puede facilitar y mejorar los resultados en materia de desarrollo en los ámbitos de la educación, la salud, la igualdad de género, la sostenibilidad ambiental y las formas de urbanización sostenible, y la atención a los grupos de refugiados que se ven forzados a abandonar sus territorios de origen a causa de la marginación social, la exclusión política y religiosa, o los conflictos armados.

Por otra parte, el diseño de las *estrategias de desarrollo territorial* debe basarse fundamentalmente en la convicción de que es el esfuerzo colectivo de un territorio el elemento decisivo sobre el que las comunidades locales pueden construir y protagonizar sus propios procesos de desarrollo. En este sentido, las estrategias de desarrollo económico local conceden un papel decisivo a la organización *territorial* de la producción, a fin de fortalecer los diferentes *sistemas productivos locales* en los cuales la actividad del sector privado empresarial local y el sector de conocimiento deben desempeñar un papel fundamental junto al sector público y la organización de la sociedad civil.

El tejido de microempresas, pequeñas y medianas empresas, cooperativas de producción local, y las diversas formas de la *Economía Social y Solidaria*, junto a la *Economía Informal*, representan en conjunto una parte fundamental del total de unidades productivas y del empleo en el mundo. No todo es el núcleo globalizado de la economía mundial. De hecho, el porcentaje que representan las exportaciones e importaciones respecto a la producción interior bruta a nivel mundial se sitúa sólo alrededor del 35 por ciento, lo que quiere decir que la parte *mayoritaria* de la producción mundial no es objeto de transacciones internacionales. Sin embargo, la política económica margina a las *políticas locales de desarrollo*, dando prioridad casi absoluta a la internacionalización de los capitales y mercancías.

Es preciso, pues, desplegar políticas que den prioridad a la atención de las *necesidades básicas* de la población en los mercados locales, apostando asimismo por la *proximidad* entre la producción y el consumo local, sin renunciar –en su caso– a las oportunidades ofrecidas por los mercados externos, pero sin subordinar las estrategias territoriales de desarrollo a la orientación de estos mercados. Como señala Rodrik, en muchas áreas de la globalización se ha ido demasiado lejos, por ejemplo, en la globalización financiera. Sin embargo, el verdadero desafío es doméstico, ya que se trata de terminar con la creciente brecha económica y social entre las élites y el resto de la sociedad, lo cual es, fundamentalmente, un tema de política interior que puede lograrse sin necesidad de firmar acuerdos globales.

Por otra parte, la producción y consumo de *proximidad* debe alentarse de forma decidida tanto por razones sociales como medioambientales. De un lado, ello repercute en un impacto medioambiental mucho menor en términos de la emisión de gases de efecto invernadero y, de otro lado, permite ampliar la articulación necesaria en los *sistemas productivos locales*, ampliando de ese modo los efectos difusores de desarrollo económico local. Por lo demás, el despliegue de nuevas y creativas formas facilitadoras de los intercambios locales constituye una realidad sobre la que basar muchas de estas iniciativas de *Desarrollo Económico Local* y de transformación de la *Economía Informal* en formas de *Economía Social y Solidaria*.

Las políticas de *promoción del desarrollo productivo* deben adecuarse a las características y rasgos territoriales, y orientarse a asegurar la dotación de *entornos locales* favorables a la incorporación de las *innovaciones productivas* necesarias, no sólo en los ámbitos tecnológico y científico, sino en los ámbitos institucional, organizativo, social, laboral, comercial y medioambiental. La experiencia muestra que las innovaciones tecnológicas y medioambientales requieren siempre innovaciones de carácter *social o institucional*.

La *participación activa* de la sociedad civil y el involucramiento de los actores territoriales clave en la discusión y aplicación de las estrategias de desarrollo territorial, el fortalecimiento de las capacidades locales, y la amplia difusión de las iniciativas de *Desarrollo Económico Local*, pueden facilitar una eficaz *gestión del conocimiento* de la *Agenda 2030*, en la cual el aprendizaje sobre el despliegue de iniciativas y políticas de *Desarrollo Económico Local* debe ser un componente decisivo del diseño y aplicación de las políticas públicas en todos los países, regiones y territorios.

Todo esto exige impulsar la formación de *capacidades* entre los diferentes actores locales en el *enfoque del Desarrollo Territorial* en general, y en el diseño y la aplicación de iniciativas locales de desarrollo en particular, alentando en todo ello las capacidades técnicas y de gestión de los gobiernos locales, de las asociaciones empresariales y sindicales, de la sociedad civil, y del sector de conocimiento, el cual debe involucrarse de forma decidida en dichas iniciativas.

Por su parte, la *coordinación institucional* entre los diferentes niveles territoriales y sectoriales de las Administraciones Públicas es una tarea complicada de alcanzar debido a las frecuentes interferencias de tipo partidario o la preeminencia de visiones sectoriales no vinculadas entre sí. Los procesos de desarrollo local son asuntos *territoriales* y, como tales, deberían ser vistos con la madurez requerida desde una perspectiva *suprapartidaria*, aunque –como sabemos– no siempre es

así. Por ello hay que insistir en la necesaria superación de la lógica sectorial y transitar hacia una *visión integrada y multisectorial* como la que incluye el *enfoque del desarrollo territorial*. Por su parte, debe alentarse igualmente la mayor integración entre las organizaciones de cooperación internacional al desarrollo, con el fin de incrementar la eficacia de sus actuaciones.

La construcción de una *gobernanza descentralizada* y un entorno propicio para el funcionamiento *participativo* de todos los actores territoriales exige una voluntad política colectiva para ello. Asimismo, la incorporación del *enfoque del Desarrollo Económico Local* como parte sustantiva del conjunto de las políticas públicas en cada Estado o nación requiere adecuaciones de carácter legislativo y *marcos jurídicos* apropiados, una tarea a la que hay que prestar especial atención en cada caso.

El logro de un *Desarrollo Humano Sostenible* exige, pues, trabajar *desde lo local*, en un contexto global de valores compartidos que la nueva *Agenda Mundial de Desarrollo 2030* debe ser capaz de difundir eficazmente incluyendo una perspectiva amplia del cambio transformador que se busca. Por todo ello, la alianza con científicos, profesores, estudiantes, investigadores y profesionales destacados de los principales medios de comunicación es fundamental, debiendo utilizarse todos los instrumentos facilitadores de la construcción de redes sociales y, en forma particular, la difusión en los medios audiovisuales y de radiotelevisión. Se trata de apoyar la construcción de un entorno cultural y de valores solidarios, capaz de facilitar la difusión de las iniciativas de *Desarrollo Económico Local* promovidas dentro de la nueva *Agenda 2030*.

2. La localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las políticas locales de desarrollo: el enfoque del desarrollo económico local

Como he señalado, la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la *Agenda 2030* exige el fomento de las microempresas, pequeñas y medianas empresas, cooperativas de producción local, y las diversas formas de la *Economía Social y Solidaria*, a fin de fortalecer la base productiva de las *economías locales*, junto con la *capacitación* de los recursos humanos locales según los requerimientos de innovación en cada territorio. Estos aspectos son fundamentales en las iniciativas de desarrollo económico local, a fin de avanzar en un crecimiento inclusivo y con cohesión social y territorial.

Para ello, hay que asegurar el acceso a los *servicios de desarrollo productivo* tales como la información estratégica de mercados, tecnologías, productos y procesos productivos; capacitación técnica y de gestión empresarial, subcontratación y cooperación entre empresas, diseño y control de calidad; fomento de la producción limpia; políticas de ahorro energético y utilización de energías renovables; gestión sostenible de los residuos; uso eficiente del recurso agua; comercialización de productos locales; asesoramiento financiero para la definición de proyectos de inversión y estudios de viabilidad comercial, financiera o medioambiental; instalación de viveros o incubadoras de empresas; entre otros.

Se trata de un tipo de servicios siempre difíciles de acceder para las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales en sus diferentes ámbitos territoriales. Por ello, la dotación de esta oferta territorial de servicios de desarrollo productivo según las necesidades existentes en cada *sistema productivo local* es un elemento fundamental en la *construcción* de los *entornos territoriales* favorables a la incorporación de innovaciones para el *desarrollo económico local* y constituye una forma sustantiva de *localización* de la nueva *Agenda Mundial de Desarrollo 2030*.

Dentro de la política de *fomento productivo* hay que insistir en la importancia de programas específicos para impulsar las capacidades emprendedoras de las *mujeres*, las cuales representan un potencial muy importante dentro del colectivo de microempresas, pequeñas empresas y cooperativas de producción locales. A través de estos programas las mujeres (y otros colectivos como los/as jóvenes, las minorías étnicas o las personas con discapacidad), pueden recibir servicios de orientación técnica, artística y empresarial, además de información sobre aspectos legales de la producción, conocimiento de productos, facilidad de acceso a las líneas de financiamiento existentes, incentivos y orientación para la creación de emprendimientos y comercialización de sus productos.

Asimismo, las iniciativas de *desarrollo económico local* deben institucionalizarse mediante el logro de los necesarios *acuerdos* de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes. La búsqueda de *pactos territoriales* de carácter suprapartidario, con la mayor participación posible de actores locales clave, tiene como finalidad dotar a dichas iniciativas de los máximos niveles de certidumbre ante los posibles cambios políticos. La presencia del *sector privado empresarial* y de las universidades en la institucionalidad para el desarrollo económico local tiene también esa funcionalidad, a fin de evitar la incertidumbre provocada por los cambios de responsables políticos e institucionales. Por su parte, la presencia de los responsables públicos y el sector de conocimiento en la institucionalidad

territorial para el desarrollo económico local trata de dotar al proceso de la suficiente perspectiva territorial de medio y largo plazo, lo que no se logra con la simple búsqueda de beneficios empresariales de corto plazo.

El *desarrollo económico local* exige, pues, una actuación decidida desde los gobiernos locales y regionales, lo cual hace obligado incorporar dicha dimensión en los programas de fortalecimiento de los mismos. Estas tareas son fundamentales, de modo que la modernización de las Administraciones Públicas Territoriales debe incorporar la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del *desarrollo económico local*, la generación de trabajo decente y la sostenibilidad ambiental en sus territorios.

Como parte del esfuerzo de promoción del *desarrollo económico local*, los gobiernos locales y regionales deben incorporar, además, prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones, a fin de modernizar su gestión. Con tal propósito deben acometer programas de modernización administrativa y capacitar a su personal para fortalecer una *gestión municipal* innovadora. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal ayuda a visualizar el contexto en el que se insertan las *ciudades* y núcleos urbanos en general, incorporando una perspectiva integrada de los distintos problemas y permitiendo visualizar la interdependencia entre lo rural y lo urbano.

Hay que superar, asimismo, el desencuentro existente entre la oferta de capacitación de universidades y centros de formación y las necesidades de innovación en los diferentes *sistemas productivos locales*. Para ello, es fundamental la incorporación activa de las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica en las iniciativas de *desarrollo económico local*.

Las políticas de *desarrollo económico local* no se limitan, pues, únicamente al desarrollo municipal. Igualmente, el desarrollo municipal no se refiere sólo al núcleo urbano del municipio, sino a la totalidad de la población diseminada en todo el ámbito territorial municipal. Esta es una cuestión fundamental cuando se trata de atender, sobre todo, las demandas de la población dispersa, muchas veces ignorada o marginada de los procesos de desarrollo nacional. A veces el ámbito local de actuación se extiende por varios municipios con características económicas, laborales y medioambientales similares. Las fronteras de los *sistemas productivos locales* no tienen por qué coincidir, pues, con las fronteras municipales. Por ello es importante identificar las unidades de actuación apropiadas, para lo cual se precisa la utilización de *Sistemas de Información Territorial* para el desarrollo económico local, con ayuda de herramientas SIG (Sistemas de Información Geográfica), una

tarea que las diferentes iniciativas territoriales deben iniciar cuanto antes con el apoyo técnico necesario.

El estudio de los eslabonamientos productivos y la localización territorial de empresas y actividades, así como la identificación de los mercados de trabajo locales, son elementos fundamentales de información para una inteligente actuación en las políticas locales de desarrollo económico y empleo. El objetivo fundamental es, de un lado, identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades significativas para la *economía local*, esto es, el conjunto de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, junto a la infraestructura de apoyo, universidades, centros de capacitación e investigación tecnológica, servicios de desarrollo empresarial y todos los elementos que posee el *entorno territorial* donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los diferentes ámbitos territoriales, incluyendo en todo caso la gestión sostenible del reciclaje y reutilización de los residuos generados. De otro lado, se trata de identificar los *mercados de trabajo locales*, a fin de facilitar la construcción de los sistemas de capacitación de recursos humanos según las necesidades o requerimientos de la demanda de trabajo en dichos territorios.

Igualmente, es importante señalar que el *desarrollo económico local* no es únicamente la mejor utilización de los recursos endógenos ya que también se trata de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes. Lo importante es saber *endogeneizar* los impactos favorables de dichas oportunidades externas mediante una estrategia de desarrollo sostenible definida por los actores locales, y orientada hacia la generación de empleos dignos y la cohesión social.

De todos modos, debe evitarse la identificación de las iniciativas de *desarrollo económico local* como procesos cerrados en mercados locales que aprovechan únicamente recursos locales. Algunas iniciativas de desarrollo económico local tratan de buscar los espacios de interés mutuo entre las grandes empresas y los sistemas locales de empresas, tratando de impulsar esquemas de subcontratación basados en la calidad y la cooperación empresarial. Este hecho muestra la importancia de establecer negociaciones destinadas a fortalecer las relaciones económicas entre las pequeñas empresas y las grandes empresas, tratando de superar el nivel de la subcontratación dependiente, e involucrando a las grandes empresas en los procesos de desarrollo *inclusivo* a nivel local.

Hay que tener en cuenta que muchas unidades productivas no reúnen las condiciones de elegibilidad bancaria por la falta de avales, reducido volumen de venta, o situación de informalidad. Hay que resaltar, pues, la importancia

de disponer de recursos financieros para el desarrollo de las microempresas, pequeñas y medianas empresas, cooperativas de producción local e iniciativas de Economía Social y Solidaria, a fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de *financiamiento* de medio y largo plazo. En este sentido, deben indagarse las posibilidades de las micro finanzas y las líneas específicas de capital riesgo, capital semilla y constitución de sociedades de aval y de garantía colectiva para suplir la falta de avales patrimoniales de estas unidades productivas de pequeño tamaño.

Es evidente que las iniciativas de desarrollo económico local requieren una banca de proximidad. El sistema de acompañamiento técnico y de capacitación junto a la dotación de líneas de crédito es fundamental para consolidar y ampliar los proyectos financiados a las pequeñas unidades productivas. Por lo demás, el análisis del desarrollo territorial debe contemplar la totalidad de la economía, no sólo los segmentos de la economía formal sino también los de la *economía informal*. Por ello, en ocasiones será necesario utilizar instrumentos de la *Economía Social y Solidaria* dándole un horizonte más amplio de mercados y de actores involucrados en las estrategias de *desarrollo económico local*.

Son numerosas las dificultades para el involucramiento pleno del *sector privado empresarial* en las iniciativas de desarrollo económico local, dada la diversidad de intereses, la reducida dimensión de la mayoría del tejido de empresas y el grado desigual de representatividad que las organizaciones empresariales tienen. Igualmente, la diversidad de actividades que desarrollan y el enfoque sectorial de las mismas, unido a una desconfianza tradicional hacia los responsables gubernamentales, hace limitada su participación en los proyectos de cooperación público-privada en los territorios.

Por tanto, para lograr una participación adecuada del sector privado empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local es necesario fortalecer institucionalmente las instancias de representación de las cámaras de comercio e industria y las asociaciones empresariales y campesinas en general, y apoyar la transformación de estas entidades, al menos en dos aspectos clave como son el tránsito desde una perspectiva sectorial a una visión en términos de eslabonamientos productivos y *competitividad sistémica territorial*, y la sustitución de la habitual orientación al cabildeo por otra basada en el apoyo y promoción de los sistemas productivos locales. Por su parte, el *mundo sindical* aún permanece en gran medida anclado en una concepción que tiene a la fábrica como elemento organizador de la producción, un hecho que dista mucho de constituir una realidad extensiva en un mundo tan complejo como el actual, lo que obliga a revisar las funciones del

nuevo sindicalismo como agente promotor de iniciativas en la organización de la producción en los diferentes territorios.

Otro componente importante de la localización de la nueva *Agenda Mundial de Desarrollo 2030* se refiere a la dotación de *infraestructuras básicas*, la cual debe asegurar las necesidades del desarrollo económico local ya que, en ocasiones, las infraestructuras existentes responden casi exclusivamente a la lógica de las actividades protagonizadas por las grandes empresas sin que ello asegure la necesaria vinculación con los *sistemas productivos locales*, traduciéndose todo ello en una elevada desconexión de las áreas productivas locales entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización.

El *apoyo a la producción* es a veces identificado con la realización de obras de infraestructura de saneamiento básico, urbanismo, carreteras, ferrocarriles, obras de regadío, salud o educación, sin incorporar –por lo general– la construcción de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo de las pequeñas unidades productivas en los distintos sistemas productivos locales. Hay que insistir en que este tipo de *inversiones intangibles* son hoy día tan importantes como las inversiones en carreteras o en telecomunicaciones, permitiendo en conjunto construir los entornos territoriales favorables a la incorporación de las innovaciones productivas.

El diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo económico local requieren, asimismo, la adaptación del *marco jurídico y regulatorio* correspondiente. En ocasiones, las iniciativas de desarrollo económico local encuentran numerosos obstáculos en estos ámbitos, lo que es solamente un reflejo de la falta de correspondencia entre estas iniciativas y las preocupaciones prioritarias de los gobiernos centrales que no parecen darles suficiente importancia todavía.

Conviene señalar igualmente que cualquier iniciativa de *desarrollo económico local* requiere crear sus *mecanismos de evaluación* de forma permanente. Ahora bien, los indicadores de éxito de estas iniciativas no son sólo de carácter cuantitativo. Hay que incorporar, igualmente, los indicadores sobre la construcción del *capital social* e institucional requerido en dichas iniciativas locales de desarrollo. Todo esto nos acerca a la comprensión de las dimensiones técnica, social, institucional, medioambiental, política y cultural que son parte del *desarrollo económico local*. El establecimiento de estos *indicadores* suele plantear, a veces, algunas complicaciones, dado su carácter cualitativo. Sin embargo, es perfectamente posible medir estos fenómenos cualitativos, por ejemplo, a través del número de entidades locales constituidas y consolidadas, el grado de participación de actores locales

en las diversas iniciativas conjuntas, las aportaciones de recursos realizadas por los diversos actores locales en las actuaciones conjuntas, entre otros aspectos. El grado de involucramiento público–privado en las iniciativas de desarrollo económico local, tanto en la formulación de los proyectos como en la ejecución de los mismos, constituye, igualmente, un buen indicador del éxito de las mismas.

Del mismo modo, otro indicador relevante en las experiencias de desarrollo económico local viene dado por la creación de la *institucionalidad* que formaliza los acuerdos público–privados existentes, a través de entidades como las *Agencias de Desarrollo Local*. La promoción del *desarrollo económico local* requiere concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, crear redes territoriales, asumir responsabilidades y compartirlas. Muchas de las iniciativas de desarrollo económico local se resienten de la dificultad para lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales de la Administración Pública y entre los diferentes departamentos sectoriales. La eficiente *coordinación institucional público–pública* entre los diferentes departamentos sectoriales de la administración pública y entre los distintos niveles territoriales de la misma es un tema fundamental.

Finalmente, hay que insistir en que las *políticas sociales* no pueden ser contempladas de forma desligada de las *políticas de desarrollo económico*. En general, los entes descentralizados han desarrollado un fuerte *saber hacer* en gestión de instrumentos de desarrollo social, pero mucho menos en el ámbito del desarrollo productivo. No obstante, este último está ganando creciente interés tanto por su importancia intrínseca como por la necesidad de combinarlo con el anterior. En este sentido, es importante insistir en que el enfoque del *desarrollo económico local* es una alternativa al tipo de políticas asistenciales de superación de la pobreza, tratando de incidir en la generación de trabajo decente e ingreso derivados de una mejora de la organización territorial de los diferentes *sistemas productivos locales*. Ello supone avanzar desde un diseño *asistencial* (como el que mayoritariamente anima a las organizaciones de cooperación internacional al desarrollo) a un planteamiento de desarrollo humano sostenible, y desde una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integrado, según las características y actores de cada territorio⁵.

⁵ Sobre el tema puede leerse el libro de F. ALBURQUERQUE (2018) *El desarrollo humano local sostenible frente a la crisis actual. Una propuesta de reflexión*, Académica Española.

3. La financiación de la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible

3.a) El Consenso de Monterrey

Sólo seis meses después del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 contra las “Torres Gemelas” en los Estados Unidos, tuvo lugar en Monterrey (México), en marzo de 2002, la *Primera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*, convocada por la Organización de las Naciones Unidas. Esta conferencia muestra la importante presencia de los planteamientos económicos neoliberales en su declaración final (el denominado *Consenso de Monterrey*) lo que constituye, aún hoy, el paradigma fundamental en el que se basan las declaraciones de las sucesivas conferencias internacionales sobre financiación del desarrollo que se han convocado posteriormente, como la *Declaración de Doha* (Qatar) de noviembre de 2008, y la *Agenda de Acción de Addis Abeba* (Etiopía), de marzo de 2015, las cuales son citadas por la *Agenda 2030* al referirse a los medios y mecanismos de financiación para el logro de los *Objetivos del Desarrollo Sostenible*.

El esquema básico de estas *Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo* aborda básicamente dos grandes apartados: ¿Cómo hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo?, y ¿Cuáles son los principales medios para ello?, entre los cuales se citan:

- La movilización de recursos financieros nacionales e internacionales para el desarrollo.
- El comercio internacional como mecanismo promotor del desarrollo.
- El aumento de la cooperación financiera y técnica internacional.
- El recurso a la deuda externa.
- El tratamiento de cuestiones sistémicas, como el fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales a nivel internacional.

– Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo

El *Consenso de Monterrey* considera la movilización de los recursos nacionales como la principal medida para afrontar los retos de la financiación del desarrollo, enfrentando así

la necesidad de crear las condiciones internas para movilizar el ahorro interno, público y privado, mantener un nivel adecuado de inversiones productivas y mejorar el capital humano,

siendo fundamental la creación de un *entorno propicio* para aumentar la productividad, reducir la fuga de capitales, estimular al sector privado y atraer y utilizar productivamente las inversiones y la asistencia internacional.

Asimismo, según el *Consenso de Monterrey*, la buena gestión de los asuntos públicos es indispensable para un *desarrollo sostenible*, siendo la aplicación de *políticas económicas racionales*, la existencia de instituciones democráticas sólidas que sepan responder a las necesidades de la población, y el mejoramiento de la infraestructura, la base de un crecimiento económico *sostenido*, así como la creación de puestos de trabajo y la eliminación de la pobreza. Para ello, según se señala, hay que establecer *marcos normativos y reglamentarios apropiados* en los países, a fin de fomentar la iniciativa pública y privada, *incluso en el plano local*, y promover un sector empresarial dinámico y eficiente⁶.

– La inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados

Junto a la movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo se alude también a los recursos internacionales, citando expresamente la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados. El *Consenso de Monterrey* considera que las *inversiones extranjeras directas* contribuyen de manera decisiva a financiar el crecimiento económico *sostenido* a largo plazo, siendo dichas inversiones particularmente importantes para la transferencia de conocimientos y tecnologías, la creación de puestos de trabajo, el aumento de la productividad y la competitividad, el despliegue del espíritu de empresa y, en última instancia, la erradicación de la pobreza. Por ello, constituye un gran desafío

crear las condiciones internas e internacionales necesarias para facilitar las corrientes de inversiones directas

asegurando el marco de políticas macroeconómicas nacionales. Igualmente, siguiendo una línea expositiva que sustituye el análisis del funcionamiento de la economía real por un discurso retórico y voluntarista, el documento *insta* a

⁶ Veremos en seguida a qué se refiere el *Consenso de Monterrey* con la expresión de “políticas económicas racionales” y “marcos normativos y reglamentarios apropiados”.

las empresas a que tengan en cuenta no sólo las consecuencias económicas y financieras de sus actividades, sino también los aspectos sociales, ambientales, de desarrollo y de género.

Es bien sabido que, en las últimas décadas, las *inversiones productivas* han ido perdiendo importancia relativa frente al impresionante aumento de las *inversiones de carácter financiero–especulativo*, frente a lo cual el *Consenso de Monterrey* se limita a

reconocer la importancia de las medidas para atenuar el impacto de la excesiva inestabilidad de las corrientes de capital a corto plazo.

Se trata, como vemos, de una muy insuficiente actitud frente a los recurrentes episodios de crisis financieras e incertidumbre que conlleva la *desregulación* de las fracciones financieras de capital especulativo a nivel mundial.

– El comercio internacional como promotor del desarrollo

Otro de los medios de financiamiento para el desarrollo es el comercio internacional. En este sentido, el *Consenso de Monterrey* afirma que la

liberalización real del comercio internacional puede estimular apreciablemente el desarrollo en todo el mundo y beneficiar a los países en todas las etapas de su desarrollo.

De este modo se subraya el importante papel desplegado por la Organización Mundial de Comercio, señalando

la importancia de que los países en desarrollo y los países con economías en transición consideren la posibilidad de reducir sus barreras comerciales.

Se trata, como vemos, de afirmaciones no corroboradas por la realidad, a lo que se suma una propuesta de desarme arancelario que implica para los países en desarrollo la dificultad para avanzar en sus estrategias de industrialización nacional.

– La cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo

El aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo es otro de los mecanismos de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este sentido el *Consenso de Monterrey* afirma que

la asistencia oficial al desarrollo (AOD) desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, en particular en los países cuya capacidad para atraer inversiones extranjeras directas es mínima.

Por ello, según se señala,

será necesario aumentar sustancialmente la AOD y otros recursos para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

Así pues, se vuelve a reiterar

a los países desarrollados para que adopten medidas concretas para dedicar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) para la AOD a los países en desarrollo y destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados.

Este pronunciamiento en favor de destinar el 0,7% para AOD viene realizándose por la Asamblea de las Naciones Unidas desde mediados de la década de los años setenta, sin resultados sustantivos.

– El recurso a la deuda externa

Por otro lado, el *Consenso de Monterrey* señala que la financiación de la deuda externa es un instrumento importante para movilizar recursos destinados a la inversión pública y privada. De ahí que

los deudores y los acreedores deban compartir la responsabilidad de evitar y resolver situaciones en que el nivel de endeudamiento sea insostenible.

De este modo, se insiste en que la asistencia técnica para la *gestión de la deuda externa* y el seguimiento de la deuda son aspectos importantes y, como tales, deban reforzarse. En suma, otro simple pronunciamiento de deseos.

– Tratamiento de cuestiones sistémicas

Finalmente, se alude al tratamiento de cuestiones sistémicas, esto es, al fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales a nivel internacional en apoyo del desarrollo. De este modo,

las instituciones financieras multilaterales, en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI), deben seguir asignando alta prioridad a la determinación y prevención de posibles crisis y al fortalecimiento de los cimientos de la estabilidad financiera internacional.

Tan sólo seis años después del *Consenso de Monterrey*, la crisis financiera que se desencadenó en Estados Unidos y en Europa a partir de los años 2007 y 2008, iba a mostrar lo lejos que se encuentra el FMI de seguir estas recomendaciones. Y

es que la retórica no puede sustituir el funcionamiento de una realidad en la cual los movimientos especulativos del capital financiero siguen sin tener una *regulación* suficiente para poder asegurar los procesos de desarrollo nacional (o local) y, con ello, alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible que se pretenden.

3.b) La Agenda de Acción de Addis Abeba

Como he señalado anteriormente, la *Agenda 2030* sobre los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* remite a las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo, realizadas con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas, para referirse a la forma cómo puede lograrse dicha financiación a fin de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. La última de dichas conferencias internacionales, fue la celebrada en julio de 2015 en Addis Abeba, capital de Etiopía, de donde surgió la *Agenda de Acción de Addis Abeba*.

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* apuesta igualmente por la movilización y utilización eficaz de los recursos nacionales, señalando que es el *crecimiento económico sostenido* el generador principal de dichos recursos. No se cuestiona, por tanto, el tipo de crecimiento económico desplegado por los diferentes países, lo que constituye un importante obstáculo para el logro de los *Objetivos del Desarrollo Sostenible*, al no aludir al *contenido* del crecimiento económico, esto es, si se trata de producción de armas o de servicios de salud o educación, por ejemplo. Tampoco se cuestiona la forma como se lleva a cabo dicho crecimiento económico desde el punto de vista laboral o medioambiental, es decir, teniendo en cuenta la calidad de las relaciones de trabajo y la igualdad de género, así como los impactos provocados en el medioambiente por las actividades productivas y de consumo propias de dicho crecimiento económico. Finalmente, tampoco se alude a la forma cómo tiene lugar la distribución de los ingresos obtenidos en la producción.

Si se tiene en cuenta el *contenido* del crecimiento, esto es, el tipo de productos, así como la *forma* cómo se realizan las actividades productivas y de consumo, y la *distribución de los ingresos generados*, se advierte que existe un margen importante para el "*decrecimiento*" de las actividades productivas indeseables o insostenibles (armamentismo, narcotráfico, deforestación y agotamiento de recursos naturales, etc.), y para la ampliación de otras actividades como los servicios de salud, educación, energía, abastecimiento de agua, saneamiento, o vivienda básica). No es cierto, por tanto, que un mayor grado de *cualquier* tipo de *crecimiento económico sostenido* por las diferentes estrategias nacionales de desarrollo lleve aparejado el avance hacia un *desarrollo más sostenible*. A lo que hay que añadir que no

es posible un crecimiento económico sostenido (o ilimitado) en un planeta finito, como nos recuerda el enfoque de la *Economía Ecológica*. Se está, pues, ante uno de los aspectos más controvertidos de la *Agenda de Acción de Addis Abeba* y, consiguientemente, de la *Agenda 2030* que se apoya en ella.

Igualmente, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* declara que hay que

redoblar los esfuerzos encaminados a reducir sustancialmente las corrientes financieras ilícitas para 2030, con miras a su posible eliminación, en particular luchando contra la evasión de impuestos y la corrupción mediante el fortalecimiento de la regulación nacional y el aumento de la cooperación internacional.

Este alegato declarativo contrasta con la negativa de la Conferencia de Addis Abeba a la propuesta de creación de una Agencia de la Organización de Naciones Unidas dedicada a la lucha contra el fraude fiscal y los paraísos fiscales.

Se reconoce, además, por parte de la *Agenda de Acción de Addis Abeba* (lo que es importante desde la perspectiva del enfoque del Desarrollo Económico Local), que los gastos y las inversiones en el *desarrollo sostenible* se están transfiriendo al nivel subnacional, donde a menudo no existe suficiente capacidad técnica y tecnológica, financiación ni apoyo. Ante lo cual la *Agenda de Acción de Addis Abeba* se compromete a

ampliar la cooperación internacional para fortalecer la capacidad de los municipios y otras autoridades locales, prestando apoyo a las administraciones locales en sus esfuerzos por obtener ingresos

y

fortalecer los vínculos económicos, sociales y ambientales entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales reforzando la planificación nacional y regional del desarrollo, en el contexto de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* reitera que

las corrientes internacionales de capital privado, en particular las inversiones extranjeras directas, junto con un sistema financiero internacional estable, son complementos esenciales de las iniciativas nacionales en pro del desarrollo.

No obstante, según se señala, “*hay déficits de inversión en sectores clave para el desarrollo sostenible*” ya que

la inversión extranjera directa se concentra en pocos sectores de muchos países en desarrollo y a menudo no llega a los países que más la necesitan, y las corrientes internacionales de capital suelen ser de corto plazo.

Frente a ello, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* declara que hay que seguir

promoviendo y creando condiciones nacionales e internacionales que propicien las condiciones para la inversión inclusiva y sostenible del sector privado, dotado de reglas y normas transparentes y en competencia libre y leal, que contribuya al logro de las políticas nacionales de desarrollo.

Es evidente que, si la lógica de funcionamiento del sector privado empresarial respondiera a los criterios de inclusión social, sostenibilidad ambiental, transparencia y competencia leal, nos encontraríamos en un sistema económico diferente al sistema capitalista actual, donde los comportamientos empresariales y financieros no responden precisamente a esos criterios. En este sentido, quisiera señalar que la falta de realismo de estos planteamientos nos aleja claramente del logro de los objetivos de desarrollo sostenible que se pretenden alcanzar.

De forma más razonable, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* reconoce que

muchas personas, especialmente mujeres, siguen sin tener acceso a los servicios financieros y carecen de conocimientos en ese ámbito, que son fundamentales para la inclusión social.

Así pues, según se señala, hay que añadir la *inclusión financiera* como objetivo en materia de regulación de los movimientos internacionales de capital. Por tanto, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* declara su compromiso con la eliminación de “los obstáculos que impiden a las mujeres participar plenamente en la economía” y a

emprender reformas legislativas y administrativas que otorguen a las mujeres el mismo derecho que tienen los hombres a los recursos económicos, incluidos los relativos al acceso a la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, al crédito, a la herencia, a los recursos naturales y a la tecnología nueva apropiada.

Por otra parte, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* reconoce

la contribución decisiva de los migrantes al crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible en los países de origen, tránsito y destino.

Se calcula que la mitad de las remesas de emigrantes son de mujeres y, por lo general, provienen de salarios enviados a sus familias, principalmente para satisfacer parte de las necesidades de los hogares receptores. Asimismo, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* reconoce que

las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, en particular las de propiedad de mujeres, suelen tener dificultades para obtener financiación,

ante lo cual se señala que los bancos nacionales de desarrollo, las cooperativas de ahorro y crédito y otras instituciones financieras nacionales y regionales pueden desempeñar una función vital en el acceso a los servicios financieros. En la economía real, sin embargo, la creciente monopolización en torno a las grandes entidades bancarias aparece como un fenómeno imparable, incluso mitificado como deseable, marginando la relevancia de disponer de entidades crediticias públicas y cooperativas de ámbito local y regional, así como el despliegue de la banca ética y solidaria.

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* insiste también en el apoyo en favor de las *inversiones extranjeras directas* como medio de financiación para el desarrollo sostenible, para lo cual las políticas gubernamentales deben fortalecer los efectos indirectos positivos de dichas inversiones, como el *saber hacer* y la tecnología, mediante el establecimiento de vínculos con los proveedores nacionales, así como el fomento de la integración de las empresas locales, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo, en las *cadena de valor regionales o mundiales*. De este modo, según se señala, debe prestarse a nivel internacional el necesario apoyo financiero y técnico para la *creación de capacidades*, junto a una colaboración más estrecha entre los organismos de los países de origen y receptores.

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* muestra, no obstante, su preocupación por los obstáculos existentes a la inversión privada en el ámbito de la infraestructura, alentando a

los inversores institucionales a largo plazo, como los fondos de pensiones y los fondos soberanos de inversión, que administran los grandes fondos de capital, a que asignen un mayor porcentaje a la infraestructura, en particular en los países en desarrollo.

Una vez más, solamente una declaración de intenciones como propuesta, sin mayores obligaciones establecidas.

Igualmente, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* señala que hay que incrementar

la cooperación internacional para prestar apoyo adecuado y facilitar el acceso a la investigación y la tecnología de energía limpia, ampliar la infraestructura y facilitar la tecnología a fin de suministrar servicios de energía modernos y sostenibles para todos los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* es inequívoca a la hora de señalar las ventajas de la liberalización del comercio internacional como motor del crecimiento

económico inclusivo, la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible. Por ello, según señala,

seguiremos promoviendo un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, transparente, predecible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como una liberalización del comercio significativa.

Sin embargo, como reconoce la *Agenda de Acción de Addis Abeba*,

la falta de acceso a la financiación del comercio puede limitar el potencial comercial de un país y dar lugar a la pérdida de oportunidades para utilizar el comercio como motor del desarrollo.

Pese a todo, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* apuesta por aumentar las exportaciones de los países en desarrollo, para lo cual hace “*un llamamiento a los miembros de la OMC ... para combatir el proteccionismo en todas sus formas*”, para lo cual

se exhorta a que corrijan y eviten las restricciones y las distorsiones del comercio de los mercados agrícolas mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y de sanciones a todas las medidas de exportación con efecto equivalente.

La lectura detenida de este tipo de declaraciones ofrece, más allá de su nivel retórico, el panorama real de la existencia de restricciones y distorsiones en el comercio por parte de los principales países y grandes grupos empresariales a nivel mundial. No obstante, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* continua su alegato en favor del potencial que tiene el libre comercio para lograr el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible, señalando la necesidad de que los países en desarrollo aporten valor añadido y que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas se integren en mayor medida en las *cadena de valor globales*.

Por su parte, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* señala las dificultades que entraña la sostenibilidad de la deuda para muchos de los países en desarrollo, ante lo cual, se reitera que los deudores y acreedores deben trabajar de forma conjunta a fin de prevenir y resolver las situaciones de endeudamiento insostenible. En este sentido, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* declara que

mantener niveles sostenibles de endeudamiento es responsabilidad de los países prestatarios; sin embargo, reconocemos que los prestamistas también tienen la responsabilidad de otorgar préstamos de una manera que no menoscabe la sostenibilidad de la deuda de un país.

Tras esta salomónica propuesta no hay, desde luego, ninguna solución concreta.

Como señala la *Agenda de Acción de Addis Abeba*,

desde que se aprobó el Consenso de Monterrey se ha tomado cada vez más conciencia de la necesidad de tener en cuenta los retos económicos, sociales y ambientales, entre ellos la pérdida de la diversidad biológica, los desastres naturales y el cambio climático, y de aumentar la coherencia de las políticas.

Por ello es necesario tomar medidas para mejorar y promover la *gobernanza económica mundial* y

lograr una arquitectura internacional más fuerte, más coherente y más inclusiva y representativa para el desarrollo sostenible, respetando al mismo tiempo los mandatos de las respectivas organizaciones.

Igualmente, tal como señala la *Agenda de Acción de Addis Abeba*,

la crisis financiera y económica mundial de 2008 puso de relieve la necesidad de contar con una sólida normativa de los mercados financieros con el fin de fortalecer la estabilidad financiera y económica, así como el imperativo de una red mundial de seguridad financiera.

Sin embargo, ante ello, la *Agenda de Acción de Addis Abeba* se limita a exponer que

cuando deban enfrentarse los riesgos de los flujos de capital volátiles y de gran cuantía, los necesarios ajustes de las políticas macroeconómicas pueden complementarse con medidas macro prudenciales y, cuando proceda, medidas de gestión de los flujos de capital.

Se trata de otro ejemplo más del tipo de declaraciones retóricas –sin aportación de medidas concretas– para enfrentar la gravedad de los problemas, como lo es la abrumadora especulación financiero especulativa a la que asistimos en el sistema económico internacional en la actualidad.

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* muestra igualmente su preocupación por

la excesiva volatilidad de los precios de los productos básicos, en particular respecto de los alimentos y la agricultura, y sus consecuencias para la seguridad alimentaria mundial y el logro de mejores resultados en materia de nutrición.

Asimismo, la agenda reconoce que la *migración internacional* es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que debe abordarse de una manera coherente, integral y equilibrada”, un tema ante el cual la cruda realidad de las personas que se debaten entre la vida y la muerte en estos meses en el mar Mediterráneo evidencia la falta de soluciones oficiales efectivas hasta el día de hoy, contando sólo con la ayuda de algunas organizaciones no gubernamentales y algunos gestos humanitarios aislados.

El último apartado de la *Agenda de Acción de Addis Abeba* se refiere a la importancia de contar con información cuantitativa y cualitativa en los sistemas estadísticos nacionales y sub nacionales a fin de fortalecer la capacidad, la transparencia y la rendición de cuentas de los países de la Alianza mundial en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este sistema de información debe complementarse con datos y análisis de la sociedad civil, los círculos académicos y el sector privado. Sin embargo, como señala la *Agenda de Acción de Addis Abeba*,

el acceso a los datos no es suficiente por sí solo para realizar plenamente el potencial que pueden ofrecer para vigilar, examinar y conseguir los objetivos de desarrollo sostenible.

De modo que hay que intentar

garantizar un amplio acceso a las herramientas necesarias para convertir los datos en información útil y viable.

La *Agenda de Acción de Addis Abeba* incluye, por tanto, el compromiso respecto a la vigilancia y seguimiento de la *Agenda 2030*, para lo cual se incorpora un Foro anual del Consejo Económico y Social sobre los resultados de la financiación para el desarrollo y, a tal fin, se alienta a crear un *grupo de tareas interinstitucional* que debe informar anualmente sobre los progresos logrados en la aplicación de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de ejecución de la *Agenda 2030*, asesorando sobre los problemas de la ejecución y la recomendación de medidas correctivas, teniendo en cuenta las dimensiones nacionales y regionales.

4. Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe

En el año 2017 la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó un documento señalando los desafíos para el financiamiento de la Agenda 2030 toda vez que, según se señala en el mismo, los montos necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y preservar los bienes públicos mundiales superan ampliamente la capacidad de financiamiento de los flujos de desarrollo tradicionales⁷. Un año antes, en mayo de 2016, los países de América Latina y el Caribe habían aprobado la

⁷ CEPAL: *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos*. Santiago de Chile, 2017.

creación del *Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible*, como mecanismo regional para el seguimiento de la Agenda 2030 y de la Agenda de Acción de Addis Abeba.

Un Informe del Comité de Expertos de las Naciones Unidas en Financiación del Desarrollo Sostenible estimó en 2014 que las necesidades anuales de financiamiento de la Agenda 2030 pueden oscilar entre 3.275 y 14.135 miles de millones de dólares (ver cuadro).

CUADRO: Estimación de las necesidades anuales de financiamiento para los ODS (en miles de millones de dólares)

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Financiamiento estimado
Desarrollo Social	195
Medioambiente	Entre 1.200 y 4.680
Energía	Entre 940 y 1.560
Tierras y Agricultura	Entre 70 y 300
Infraestructuras no energéticas	Entre 800 y 7.000
Otros (Información)	Entre 70 y 400
TOTAL	Entre 3.275 y 14.135

Fuente: NACIONES UNIDAS: *Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible*. Nueva York, octubre de 2014. Citado en CEPAL (2017).

Las necesidades de financiamiento de los ODS se centran principalmente en los gastos de infraestructura, enfrentamiento al cambio climático y conservación de la biodiversidad, seguido de la inversión en energías renovables y eficiencia energética. Tal como señala el documento de CEPAL (2017), es evidente que de no existir reformas estructurales en los sistemas de finanzas públicas en la región, la actual coyuntura de desaceleración económica y caída de los precios de los productos básicos, puede dificultar enormemente el logro de los objetivos de la Agenda 2030.

La región de América Latina y el Caribe afronta, según el diagnóstico de la CEPAL (2017), varios desafíos en lo relativo a la financiación de la Agenda 2030, como son los bajos niveles de tributación (con un promedio de tributación respecto al PIB en torno al 22,8% en 2015, frente al 34,3% existente –en promedio– en los países de la OCDE); una débil recaudación mediante tributos directos, especialmente en

el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre las ganancias de las sociedades; y una elevada evasión fiscal que, según estimaciones oficiales, alcanzó los 340.000 millones de dólares en 2015, esto es, el 6,7% del PIB total de la región⁸.

Téngase en cuenta que, en promedio, según señala el documento de CEPAL (2017), los países de América Latina pierden más del 50% de sus ingresos por concepto de impuestos sobre la renta de las personas físicas. Igualmente, el nivel de evasión fiscal en el impuesto sobre sociedades oscila entre el 26,6% en Brasil y el 65% en Costa Rica y el Ecuador. Y en la evasión del impuesto sobre el valor añadido las cifras oscilan entre el 20% en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y México, y el 40% en Guatemala y Nicaragua. En este contexto, lograr mayores avances en la lucha contra la evasión fiscal requiere cambios administrativos y mejoras en factores estructurales, dados los elevados niveles de informalidad, pobreza y desigualdad socioeconómica, la débil calidad institucional, y la escasa conciencia y educación fiscal de los/as contribuyentes.

Hay que recordar que esta situación se ha visto agudizada en las últimas décadas por el tipo de políticas ultra globalizadoras que han venido insistiendo en las supuestas bondades de la disminución de impuestos y aranceles, como si ello facilitara el avance hacia el mayor desarrollo económico, una quimera –basada en la ignorancia– que sigue estando presente en buena parte del discurso neoliberal conservador.

De este modo, en América Latina y el Caribe, las tasas del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre las ganancias de las sociedades han caído en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas y en el impuesto sobre las ganancias de las sociedades, respectivamente, desde valores cercanos al 50% en 1985, al 27,4% y el 4,3% en 2015. Al mismo tiempo, caían también los ingresos por aranceles desde el 43,9% en 1985 al 26,8% en 2015.

Como señala el documento citado de la CEPAL (2017), este sistema implica un otorgamiento de incentivos tributarios a las rentas del capital, en forma de impuestos reducidos a las ganancias, dividendos e intereses, lo cual constituye uno de los aspectos más nocivos contra la recaudación de ingresos públicos. En muchos países, la concesión de estos incentivos fiscales trata de justificarse como una forma de atraer inversiones externas, aunque constituye, de hecho, una transferencia

⁸ La evasión en el impuesto sobre las ganancias de las sociedades llega a veces hasta el 70% en algunos países de la región (CEPAL, 2017).

de recursos desde los países receptores de estas inversiones extranjeras a los países desarrollados, donde están las sedes principales de las grandes empresas transnacionales.

De esta forma, como señala el documento de CEPAL (2017) cuanto mayor es la inserción en la economía mundial globalizada, mayor es la posible erosión de la base tributaria de los países, a través de la existencia de incentivos fiscales a la inversión extranjera, el desvío de beneficios a los paraísos fiscales, y los flujos financieros ilícitos derivados del comercio internacional y de las corrientes de capital financiero especulativo.

Por otra parte, las grandes empresas transnacionales o multinacionales tienen un gran poder de adaptación a los distintos marcos regulatorios para reducir su carga impositiva global, a través del mecanismo de los llamados *precios de transferencia*, esto es, el traslado contable de las ganancias o costos de producción hacia países o jurisdicciones con sistemas tributarios más bajos, como son los paraísos fiscales.

Estas estrategias de evasión de impuestos llevadas a cabo por las grandes empresas transnacionales están también presentes en el caso de las grandes fortunas, calculándose que el 8% de la riqueza del mundo, esto es, 7,6 billones de dólares, se encuentra en paraísos fiscales. En América Latina y el Caribe se estima que la riqueza de los particulares situada en paraísos fiscales representa el 22% de la riqueza total de la región que, de este modo, en su mayor parte (un 80% en promedio), no es declarada a las respectivas administraciones tributarias. Téngase en cuenta, además, que estas administraciones tributarias no suelen contar con suficientes recursos y medios para realizar su labor, con lo que confiar la financiación de los ODS principalmente a los esfuerzos nacionales constituye, en realidad, una forma de mirar hacia otro lado.

En las últimas décadas se observa la creciente presencia de los flujos privados en el financiamiento de los procesos de crecimiento económico de los países en desarrollo, representando la inversión extranjera directa, en promedio, casi el 42% del total de los flujos financieros totales a nivel mundial, y el 46% en América Latina y el Caribe. Estos flujos de inversión extranjera directa se dirigen sobre todo a sectores ligados a la explotación de recursos naturales y los servicios prolongando, de ese modo, el carácter primario exportador de los países receptores de este tipo de recursos financieros.

Ente los flujos financieros privados hay que citar también la creciente presencia de las remesas de emigrantes, las cuales representan alrededor del 24% del total de

los flujos financieros privados netos. En el año 2015, según señala CEPAL (2017) las remesas de emigrantes en América Latina y el Caribe llegaron a 62.012 millones de dólares.

Por último, las inversiones en cartera, esto es, las inversiones destinadas a la adquisición de obligaciones o acciones de empresas de otros países, han llegado a representar el 7% de los flujos financieros privados en América Latina y el Caribe, una región que conjuntamente con Asia y Pacífico, es fuertemente dependiente de estos flujos financieros privados de corto plazo, los cuales introducen gran volatilidad e incertidumbre en las respectivas economías.

Es evidente que, con la salvedad que puede hacerse de las remesas de emigrantes, los flujos financieros privados no tienen entre sus funciones y objetivos el orientarse a crear condiciones favorables para el logro de los ODS, lo cual deja en manos de la inversión pública la mayor parte de la tarea en este sentido, toda vez que la evolución de los flujos oficiales de ayuda al desarrollo muestran un desplome importante desde los 19.900 millones de dólares a mediados de los años ochenta, hasta los poco más de 13 mil millones en 2015, lo que representa, aproximadamente, sólo el 5% de los flujos financieros totales.

Como vemos, hacer recaer la principal responsabilidad de la financiación de la Agenda 2030 a las políticas nacionales, equivale a una forma de eludir la cuestión. Las políticas nacionales se encuentran vinculadas a las estrategias predominantes de un orden económico neoliberal impuesto. Es cierto que todos los países deben asumir su parte de responsabilidad pero, al mismo tiempo, se requiere un entorno internacional favorable, para lo cual, según señala el documento de CEPAL (2017), hay que tratar de gobernar el actual proceso de globalización, de tal modo que la arquitectura financiera internacional nacional e internacional se haga cargo de tres grandes desafíos: (i) promover una mayor estabilidad financiera como bien público global; (ii) mejorar la gobernanza de las instituciones financieras multilaterales, que es asimétrica en cuanto a la representación y participación de las diferentes economías; y (iii) ampliar su limitada capacidad de canalizar recursos para financiar un desarrollo sostenible y con inclusión social.

5. Algunas conclusiones

El análisis detenido de las declaraciones finales de las *Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo* (desde el *Consenso de Monterrey* en 2002 hasta la *Agenda de Acción de Addis Abeba* de 2015), muestra claramente –en mi opinión– la presencia de un planteamiento esencialmente declarativo o retórico de manifestación de buenos deseos, expresados a veces de forma poco consistente, junto a los postulados económicos neoliberales en el funcionamiento del *sistema económico internacional*.

Dado que la *Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible* remite a esas Conferencias Internacionales a la hora de referirse a los medios para financiar las medidas diseñadas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es preciso tener en cuenta la contradicción que ello entraña ya que, para algunos de nosotros, es precisamente la lógica de funcionamiento del sistema capitalista actual la que genera los problemas que se pretenden resolver.

Como hemos visto, el planteamiento de fondo de la *Agenda de Addis Abeba* y del enfoque económico neoliberal en general, da prioridad al comercio internacional mientras que el *enfoque del desarrollo económico local* insiste en la importancia de otorgar dicha prioridad a la producción interior a fin de asegurar cuanto antes la atención de las necesidades básicas de la población. Son formas diferentes de plantear los temas principales de la *Economía del Desarrollo* que conviene tener en cuenta, más allá de los niveles declarativos de la *Agenda 2030* sobre los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* y las *Conferencias Internacionales para la Financiación del Desarrollo* en las cuales aquella descansa.

Asimismo, se constata la importante diferencia existente entre el enfoque de la financiación de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* que incorpora la *Agenda 2030*, esencialmente dirigido por la lógica de los mercados, la liberalización del comercio multilateral, la expansión de las inversiones extranjeras directas y, en definitiva, la búsqueda de los mayores beneficios financieros privados, frente a un enfoque distinto basado en el apoyo al *Desarrollo Económico Local* que se centra esencialmente en la participación activa de las personas y los territorios donde éstas habitan, así como en el fortalecimiento de los *sistemas productivos locales* y los acuerdos sociales e institucionales que entre los mismos pueden llegar a alcanzarse en favor del desarrollo humano local sostenible, pese a la existencia de un contexto internacional que –como hemos visto– no es precisamente favorable a este tipo de iniciativas, lo cual hace aún más necesaria la claridad de nuestras estrategias así como la movilización ciudadana y la formación de capacidades para todo ello.