
Experiencias de localización de los ODS en las ciudades de la Comunidad de Madrid: ¿Hacia una política local integrada?

ALICIA SEVILLANO NAVAS (alicia.sevillano@estudiante.uam.es)

Universidad Autónoma de Madrid

Alicia Sevillano Navas es estudiante del Máster en Democracia y Gobierno del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus ámbitos de especialización son la Ciudad y las Políticas Públicas. Es beneficiaria de una Ayuda de Fomento a la Investigación en Estudios de Máster de la Universidad Autónoma de Madrid.

CARMEN NAVARRO GÓMEZ (c.navarro@uam.es)

Universidad Autónoma de Madrid

Carmen Navarro Gómez es Profesora Contratada Doctora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus ámbitos de especialización son el Gobierno Local y las Políticas Públicas. Es miembro de redes internacionales de investigación para el estudio de las democracias locales y directora de los Informes Anuales de Políticas Públicas Locales en municipios de la Comunidad de Madrid.

RESUMEN

La ponencia presentará un estudio comparado sobre el proceso de localización de los ODS en las 35 ciudades de la Comunidad de Madrid con una población superior a los 20.000 habitantes. El objetivo del estudio es doble: de una parte, medir el nivel de sostenibilidad alcanzado en los grandes municipios de la región; de otra parte, analizar el nivel de madurez institucional en el que se encuentra la utilización de la herramienta de los ODS por parte de los gobiernos locales madrileños. Los resultados del estudio muestran una variabilidad en el nivel de sostenibilidad alcanzado en función de las características demográficas y económicas del municipio. Los resultados del estudio muestran asimismo que la implantación de la Agenda 2030 en las acciones de los gobiernos locales madrileños es aún incipiente.

PALABRAS CLAVE

Agenda 2030, ODS, sostenibilidad, política local, integración de políticas.

INTRODUCCIÓN

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una herramienta que está incorporándose progresivamente al diseño, implementación y evaluación de las políticas locales. Si bien los gobiernos locales no han alterado sus agendas en lo esencial y continúan actuando en los ámbitos social, económico y ambiental, como han venido haciendo en las últimas décadas, los ODS han abierto una ventana de oportunidad para la alineación y la integración (Tosun & Lang, 2017) de las políticas locales. De este modo, la ponencia presentará un estudio comparado sobre el proceso de localización de los ODS en los 35 municipios de la Comunidad de Madrid con una población superior a los 20.000 habitantes. Los municipios con una población superior a los 20.000 habitantes se encuentran por sus competencias formales en disposición de desarrollar actuaciones con impacto en la consecución de los ODS. El objetivo del estudio es doble: de una parte, medir el nivel de sostenibilidad alcanzado en las localidades de la región; de otra parte, analizar el nivel de madurez institucional en el que se encuentra la utilización de la herramienta de los ODS por parte de los gobiernos locales madrileños. Los métodos utilizados en el estudio son la construcción de un *Índice Sintético de Sostenibilidad (ISODS)* a partir de datos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, así como el análisis de datos recogidos en cuestionarios e informaciones obtenidas en entrevistas a responsables municipales. Los resultados del estudio muestran una variabilidad en el nivel de sostenibilidad alcanzado en función de las características demográficas y económicas de la localidad. En concreto, los municipios con población intermedia y renta per cápita baja alcanzan niveles de sostenibilidad inferiores. Los resultados del estudio muestran asimismo que la implantación de la Agenda 2030 en las acciones de los gobiernos locales madrileños es aún incipiente. Destaca que algunas alcaldías han emprendido una estrategia de coordinación e implicación de las diferentes áreas municipales, constitución de comisiones interdepartamentales, organización de mesas, formación de los técnicos municipales y sensibilización de la ciudadanía.

1. MEDICIÓN DEL NIVEL DE SOSTENIBILIDAD ALCANZADO EN LAS LOCALIDADES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El primer objetivo del estudio consiste en medir el nivel de sostenibilidad alcanzado en las localidades de la Comunidad de Madrid. Esta medición del nivel de sostenibilidad alcanzado en las localidades de la región pretende contribuir a la utilización por parte de los gestores públicos de los *índices de sostenibilidad* como una herramienta de planificación de sus actuaciones.

1.1 METODOLOGÍA

Primeramente, hemos partido de los datos disponibles a nivel local de la base ALMUDENA del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.¹ A partir de estos datos, hemos buscado una propuesta metodológica que se acerque lo más posible a las metodologías propuestas por Naciones Unidas (SDSN, 2019), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG, 2018; UCGL, 2019), la Red Española de Desarrollo Sostenible (REDS, 2018) y el Observatorio de Sostenibilidad de España (Observatorio de la Sostenibilidad, 2018). La metodología que proponemos se ha desarrollado en tres fases. En primer lugar, se ha realizado una agrupación de municipios en base a una dimensión demográfica y una dimensión económica. En segundo lugar, se ha definido un catálogo de 82 indicadores a partir de la base ALMUDENA. En tercer lugar, se

¹ El banco de datos municipal y zonal del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, creado en 1985, se denomina ALMUDENA.

ha construido un *Índice Sintético de ODS (ISODS)* compuesto por cuatro subíndices correspondientes a cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica, medioambiental e institucional. Este índice permitirá conocer el nivel de sostenibilidad en las localidades madrileñas en comparación con otras localidades con las que comparten características básicas en términos de población y economía.

Agrupación de municipios

El grupo de municipios analizados presenta diferencias a partir de dos dimensiones principales: una dimensión demográfica relativa a la población y una económica, caracterizada a partir de los niveles de PIB per cápita del municipio. Los 35 municipios analizados presentan una importante diversidad en términos de población y de PIB municipal. Como se puede apreciar en la *Tabla 1*, no existe una relación lineal entre población empadronada y PIB municipal per cápita.²

Tabla 1. Distribución de la muestra de municipios por población y PIB per cápita.

Municipio	Población empadronada	Producto Interior Bruto Municipal per cápita
Madrid	3.223.334	43.622
Móstoles	207.095	15.644
Alcalá de Henares	193.751	26.805
Fuenlabrada	193.586	20.482
Leganés	188.425	24.199
Getafe	180.747	28.237
Alcorcón	169.502	22.802
Torrejón de Ardoz	129.729	22.858
Parla	128.256	11.543
Alcobendas	116.037	70.879
Rozas de Madrid (Las)	95.550	42.721
San Sebastián de los Reyes	87.724	36.404
Pozuelo de Alarcón	86.172	60.351
Rivas-Vaciamadrid	85.893	19.989
Coslada	81.860	29.495
Valdemoro	74.745	21.541
Majadahonda	71.785	30.782
Collado Villalba	63.074	18.734
Aranjuez	59.037	22.667
Arganda del Rey	54.554	36.056
Boadilla del Monte	52.626	26.048
Pinto	51.541	29.300
Colmenar Viejo	49.498	22.587

² Los datos de población y PIB per cápita se refieren al año 2018.

Tres Cantos	46.750	63.883
San Fernando de Henares	39.466	42.552
Galapagar	33.379	12.374
Arroyomolinos	30.052	20.260
Navalcarnero	28.305	18.994
Villaviciosa de Odón	27.596	24.266
Paracuellos de Jarama	24.521	18.448
Ciempozuelos	24.087	29.568
Torrelodones	23.361	19.343
Mejorada del Campo	23.241	21.441
Villanueva de la Cañada	21.000	19.175
Algete	20.473	29.430

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ALMUDENA.

Tabla 2. Estadísticos descriptivos en la muestra de municipios.

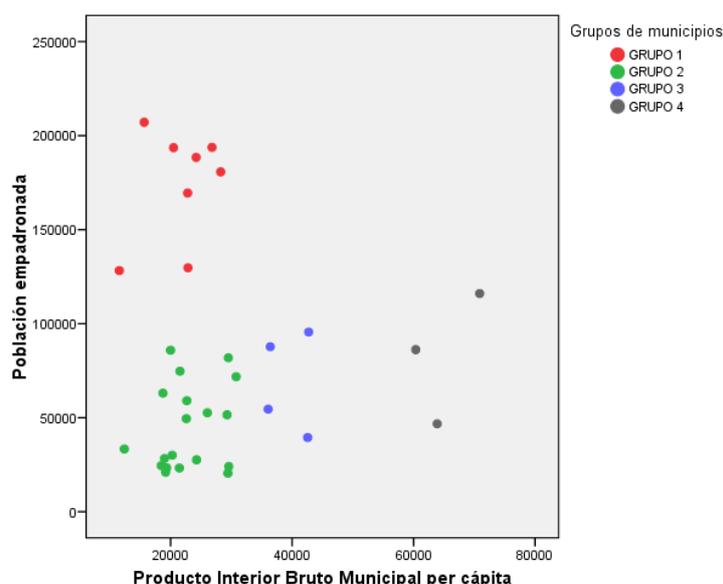
Municipios analizados (35)				
	Mínimo	Máximo	Media	Desviación típica
Población empadronada	20.473	3.223.334	171.050	534.273
Producto Interior Bruto Municipal per cápita	11.543	70.879	28.671	13.795
Municipios analizados excluyendo Madrid (34)				
	Mínimo	Máximo	Media	Desviación típica
Población empadronada	20.473	207.095	81.277	58.977
Producto Interior Bruto Municipal per cápita	11.543	70.879	28.231	13.751

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ALMUDENA.

La dispersión observada aconseja agrupar los municipios para obtener un análisis más preciso y coherente con la realidad de los municipios objeto de estudio. La aplicación de técnicas de *clusterización* nos ha permitido distribuir el conjunto de los 35 municipios en cuatro grupos (a los que se suma el municipio de Madrid como un grupo en sí mismo) de municipios minimizando las diferencias entre los integrantes de cada grupo y maximizando las diferencias entre ellos.³ El *Gráfico 1* muestra que cada uno de los grupos seleccionados presenta homogeneidad en cuanto a las variables seleccionadas para el análisis.

³ El análisis de conglomerados se ha realizado a partir de un método jerárquico sobre la base del método de pérdida de inercia mínima de Ward y puntuaciones tipificadas. El método de Ward se dirige a minimizar la varianza dentro de cada grupo para crear así grupos homogéneos. Se parte del cálculo del promedio de las magnitudes que sirven para clasificar los elementos del análisis (municipios) y se calculan las distancias para cada elemento. Las agrupaciones que se siguen a continuación se realizan tratando de que no se incremente la heterogeneidad del grupo y se pierda por tanto información respecto a las tendencias centrales.

Gráfico 1. Distribución de los municipios en función de población y PIB per cápita.



Fuente: Elaboración propia.

El grupo más numeroso es el *Grupo 2*, compuesto por 19 municipios con un nivel de población BAJO-INTERMEDIO y un PIB per cápita BAJO. A éste le sigue el *Grupo 1*, constituido por 8 municipios con un nivel de población ALTO y un PIB per cápita BAJO. Los grupos menos numerosos son el *Grupo 3*, con 4 municipios que presentan un nivel de población y PIB per cápita INTERMEDIO; y el *Grupo 4*, integrado por 3 municipios con un nivel de población INTERMEDIO-ALTO y el nivel más ALTO de PIB per cápita del conjunto de municipios analizados. Finalmente, se situaría el *Grupo 5* correspondiente a la ciudad de Madrid con un nivel de población no comparable al resto y un nivel de PIB per cápita que se correspondería con el rango de municipios en el *Grupo 3*.

Tabla 3. Número, composición y caracterización de municipios por grupo de pertenencia.

Grupos de municipios por niveles	N.º municipios	Población (mín.-máx.)	PIB per cápita (mín.-máx.)
GRUPO 1 (Parla, Móstoles, Fuenlabrada, Alcorcón, Torrejón de Ardoz, Leganés, Alcalá de Henares, Getafe)	8	ALTO (128.000-207.000)	BAJO (11.000-29.000)
GRUPO 2 (Galapagar, Paracuellos, Collado Villalba, Navalcarnero, Villanueva de la Cañada, Torreledones, Rivas-Vaciamadrid, Arroyomolinos, Mejorada del Campo, Valdemoro, Colmenar Viejo, Aranjuez, Villaviciosa de Odón, Boadilla del Monte, Pinto, Algete, Coslada, Ciempozuelos, Majadahonda)	19	BAJO-INTERMEDIO (20.000-86.000)	BAJO (12.000-31.000)
GRUPO 3	4	INTERMEDIO	INTERMEDIO

(Arganda del Rey, San Sebastián de los Reyes, San Fernando de Henares, Las Rozas)		(40.000-96.000)	(36.000-43.000)
GRUPO 4 (Pozuelo, Tres Cantos, Alcobendas)	3	INTERMEDIO- ALTO (46.000-117.000)	ALTO (60.000-71.000)
GRUPO 5 (Madrid)	1	ALTO (3.223.334)	INTERMEDIO (43.622)

Fuente: Elaboración propia.

Definición de los indicadores y las dimensiones

Las series de datos desagregados a nivel local disponibles con frecuencia no se ajustan a los objetivos y las metas de los ODS. A partir de los datos disponibles en la base ALMUDENA, hemos seleccionado distintos indicadores para cada ODS con vistas a corregir posibles pérdidas de información y comportamientos atípicos en la operacionalización. El resultado es un listado de 82 indicadores asociados a 16 ODS. Hemos excluido de la medición el ODS 14 (“Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos”) dada la situación geográfica de los municipios de la Comunidad de Madrid.

Adicionalmente, los indicadores se han agrupado en cuatro dimensiones o subíndices correspondientes con cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica, medioambiental e institucional) para corregir la pérdida de información de la operacionalización y recoger la complejidad que encierra cada uno de los ODS. La *Tabla 4* representa la correspondencia entre las 4 dimensiones, los 16 ODS y los 82 indicadores.

Tabla 4. Correspondencia entre las dimensiones, los objetivos y los indicadores.

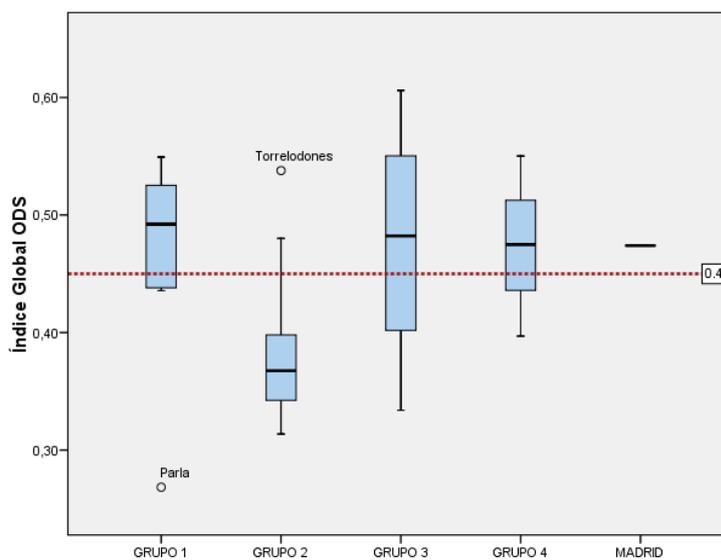
Dimensión	ODS	N.º Indicadores
Dimensión social	1. <i>Fin de la pobreza</i>	32
	2. <i>Hambre 0</i>	
	3. <i>Salud y bienestar</i>	
	4. <i>Educación de calidad</i>	
	5. <i>Igualdad de género</i>	
Dimensión económica	6. <i>Agua limpia y saneamiento</i>	40
	7. <i>Energía asequible y no contaminante</i>	
	8. <i>Trabajo decente y crecimiento económico</i>	
	9. <i>Industria, innovación e infraestructuras</i>	
	10. <i>Reducción de las desigualdades</i>	
	11. <i>Ciudades y comunidades sostenibles</i>	
	12. <i>Producción y consumo responsables</i>	
Dimensión medioambiental	13. <i>Acción por el clima</i>	14
	15. <i>Vida de ecosistemas terrestres</i>	
Dimensión institucional	16. <i>Paz, justicia e instituciones sólidas</i>	3
	17. <i>Alianzas para lograr los objetivos</i>	

Fuente: Elaboración propia.

1.2 RESULTADOS

En este apartado, mostramos los resultados de la medición del nivel de sostenibilidad alcanzado en las localidades de la Comunidad de Madrid incluidas en la muestra. El *Gráfico 2* muestra la distribución del *Índice Sintético de ODS* (ISODS) creado a partir del promedio de las cuatro dimensiones de indicadores (social, económica, medioambiental e institucional) en función de cada uno de los grupos de municipios. El valor medio del ISODS para el conjunto de municipios analizados se sitúa en torno al 0,45.

Gráfico 2. Diagrama de dispersión del Índice Sintético de ODS por grupos de municipios.



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, cabe señalar que la puntuación en el ISODS de los grupos de municipios presenta diferencias. La pertenencia a uno u otro grupo es relevante para explicar las diferencias en la puntuación. La mayor demanda representada por municipios más poblados no provoca necesariamente una menor puntuación en el índice. Por el contrario, se observa cómo en un escenario de nivel de población ALTO, pero con un PIB per cápita BAJO (*Grupo 1*), los municipios presentan una puntuación alta en el ISODS. Por el contrario, el *Grupo 2* (municipios con nivel de población BAJO-INTERMEDIO y nivel de PIB per cápita BAJO) alcanza una posición inferior respecto a los distintos grupos. Del mismo modo, el *Grupo 3* (municipios con nivel de población BAJO y nivel de PIB per cápita INTERMEDIO) reúne tanto municipios con puntuación baja en el ISODS como municipios con niveles más altos.

En segundo lugar, cabe destacar que las puntuaciones obtenidas por los grupos de municipios en cada una de las dimensiones consideradas (social, económica, medioambiental e institucional) del ISODS presentan asimismo diferencias. Ahora bien, es importante señalar que no en todas las dimensiones los mismos grupos presentan en promedio niveles superiores o inferiores a la media atendiendo a su población o PIB per cápita, sino que el efecto de la población y el PIB per cápita varía en cada una de las dimensiones. A pesar de ello, podemos observar regularidades en el comportamiento de los *Grupos 2 y 3* para las cuatro dimensiones. Por una parte, el *Grupo 2* presenta valores inferiores a la media en cada dimensión. Por el contrario, el *Grupo 3* se sitúa medianamente por encima del promedio en todas las dimensiones. No obstante, cabe señalar que la dispersión en el *Grupo 3* es significativamente mayor.

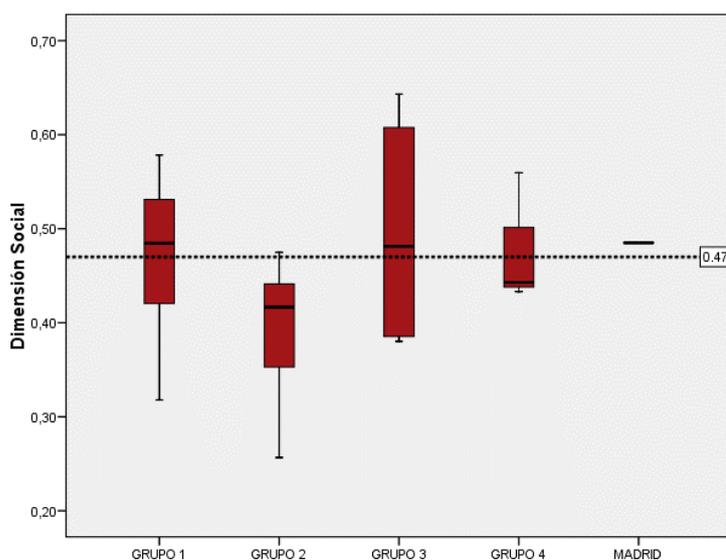
Dimensión social

Por lo que se refiere a la dimensión social, los *Grupos 1, 3 y 5* presentan una puntuación media intragrupo ligeramente superior al valor promedio de la dimensión (0,47) y valores bastante similares entre sí. Sin embargo, los *Grupos 2 y 4* muestran valores medios inferiores a la media. En concreto, merece una especial atención el *Grupo 2* que es el único en el que todos los municipios que lo componen presentan una puntuación inferior a la media de la dimensión.

Dimensión económica

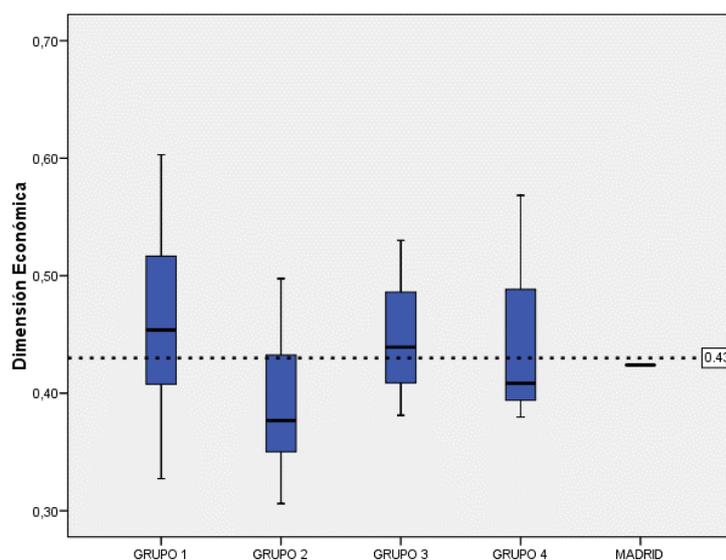
Los datos revelan que la dimensión económica manifiesta un comportamiento relativamente homogéneo para todos los grupos. En esta ocasión, los *Grupos 1 y 3* siguen manteniendo una puntuación media intragrupo ligeramente superior al valor medio de la dimensión (0,43). Nuevamente, los *Grupos 2 y 4* muestran valores medios inferiores a la media y a ellos se suma el caso de Madrid (*Grupo 5*). Este resultado refleja que mayores niveles de PIB per cápita no conllevan mayores niveles en promedio en la dimensión económica ODS.

Gráfico 3. Diagrama de dispersión de la dimensión social de ODS por grupos de municipios.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4. Diagrama de dispersión de la dimensión económica de ODS por grupos de municipios.



Fuente: Elaboración propia.

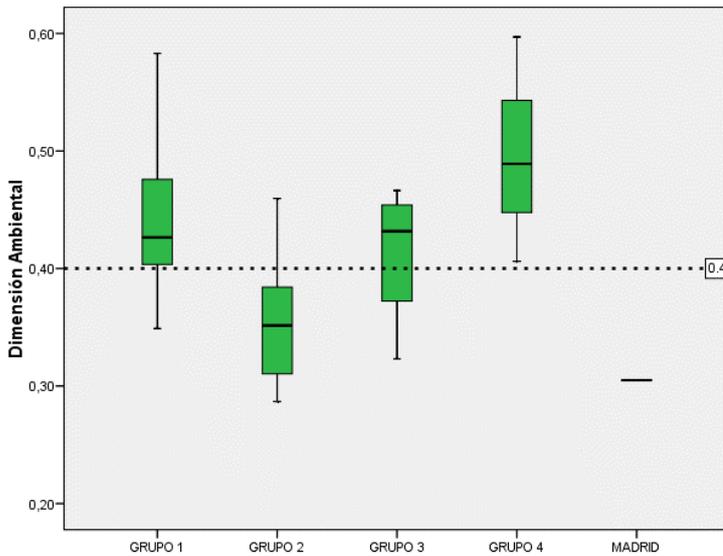
Dimensión medioambiental

Por lo que respecta a la dimensión medioambiental, cabe destacar que es la que representa un menor nivel en promedio en comparación con el resto de las dimensiones (0,40). El análisis detallado revela que los *Grupos 1, 3 y 4* presentan una puntuación media superior al promedio de la dimensión. Particularmente, el *Grupo 4* tiene una puntuación significativamente elevada comparada con el resto. Por el contrario, Madrid (*Grupo 5*) tiene una puntuación media significativamente inferior. Una vez más, el *Grupo 2* se ubica por debajo del valor promedio de la dimensión y refleja un comportamiento muy homogéneo de los municipios que componen dicho grupo.

Dimensión institucional

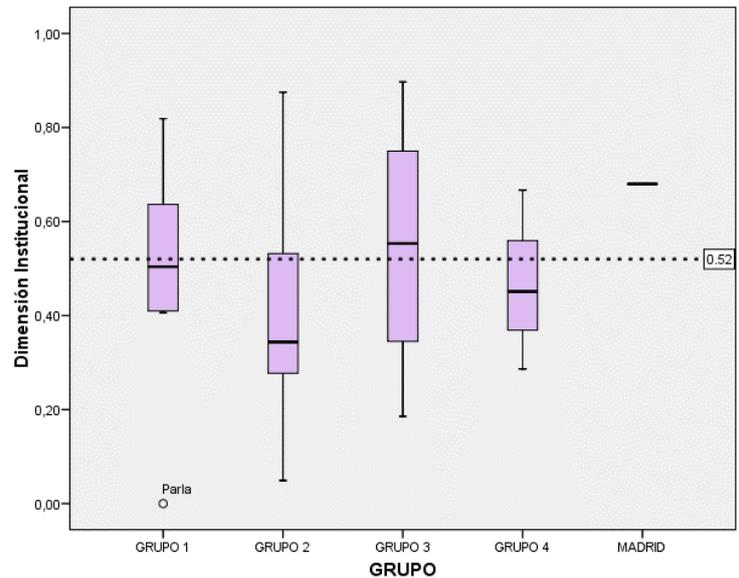
Por último, la dimensión institucional es la que muestra un valor promedio más alto para el conjunto de grupos (0,52). En esta ocasión, los *Grupos 3 y 5* son los que tienen una puntuación media superior al promedio de la dimensión, si bien en el caso del *Grupo 5* ésta es significativamente elevada comparada con el resto. Por el contrario, los *Grupos 1, 2 y 4* presentan una puntuación media inferior a la media, siendo el *Grupo 2* el que la tiene más baja. En el conjunto, cabe destacar que el comportamiento intragrupo de los municipios en esta dimensión es el que presenta mayor dispersión en comparación con el resto de las dimensiones.

Gráfico 5. Diagrama de dispersión de la dimensión medioambiental de ODS por grupos de municipios.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6. Diagrama de dispersión de la dimensión institucional de ODS por grupos de municipios.



Fuente: Elaboración propia.

2. ANÁLISIS DE LA UTILIZACIÓN DE LA HERRAMIENTA DE LOS ODS POR LOS GOBIERNOS LOCALES MADRILEÑOS

El segundo objetivo del estudio consiste en analizar la utilización de los ODS como herramienta de planificación y gestión por los gobiernos locales de la Comunidad de Madrid. Este análisis del posicionamiento de los gobiernos locales en relación con los ODS pretende contribuir a la utilización por parte de los gestores públicos de los *índices de sostenibilidad* como una herramienta de planificación de sus actuaciones.

2.1 METODOLOGÍA

El trabajo de campo de este estudio comenzó en el mes de septiembre de 2019, una vez constituidas las corporaciones tras las elecciones locales celebradas en este año. Dada la transversalidad de los retos que plantea la Agenda 2030, se contactó directamente con la Alcaldía-Presidencia de los municipios de la muestra. Inicialmente, se contactó mediante correo electrónico para solicitar la participación en el estudio, la respuesta al cuestionario y la identificación de la

persona a entrevistar. Este contacto por correo electrónico se completó por la vía telefónica. A pesar de los esfuerzos realizados por encontrar una interlocución con todos los municipios de la muestra, finalmente no en todos se pudo conseguir la cumplimentación del cuestionario y el desarrollo de la entrevista en profundidad. En total, se han recogido ocho cuestionarios y realizado cinco entrevistas en profundidad. Esto supone, por tanto, la obtención de datos sobre más de una quinta parte de la muestra de los 35 municipios madrileños de más de 20.000 habitantes.

El estudio de la acción de los ayuntamientos que presenta los siguientes epígrafes recoge información primaria de las respuestas al cuestionario de, mayoritariamente, responsables técnicos, y, en menor medida, de políticos. El cuestionario se compone de una docena de preguntas, la mitad de ellas dirigidas únicamente a aquellos municipios que admiten realizar acciones en torno a la herramienta de los ODS.

2.2 RESULTADOS

En este apartado, presentamos los resultados de los ocho casos estudiados para las preguntas del cuestionario. Las preguntas del cuestionario se enfocan en los retos que se aprecia que puedan afectar al municipio en cuestión, el interés sobre los ODS de los diferentes agentes, las prioridades de actuación, los factores que influyen positivamente en su desarrollo o bien las barreras que dificultan su implementación, así como el desarrollo de actuaciones tanto relacionados con el propio proceso de implementación de los ODS como fruto de dicha implementación y por tanto, con impacto en la consecución de una mayor sostenibilidad.

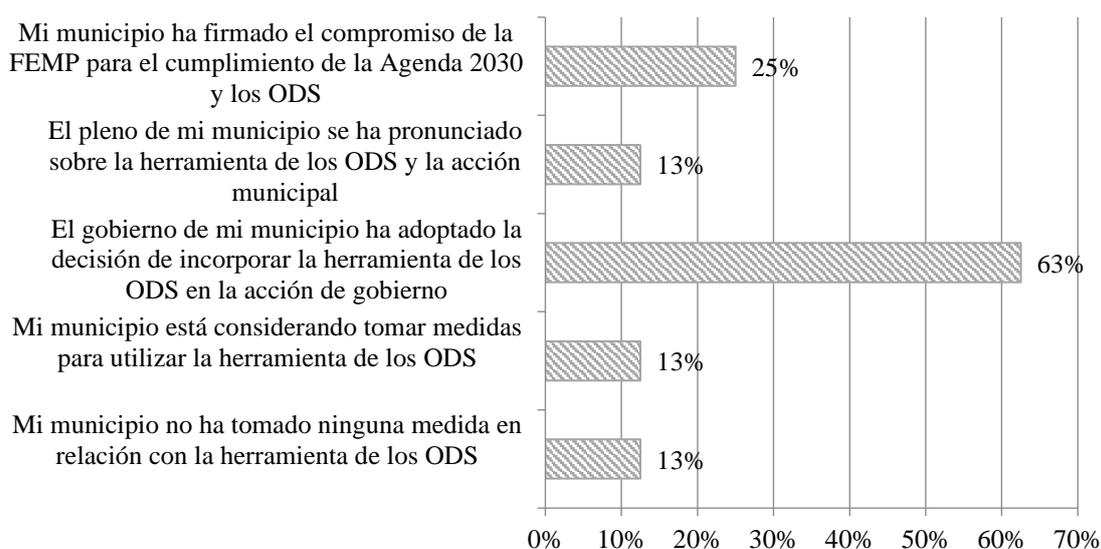
Estado de implementación

Como se puede observar en el *Gráfico 7*, tan sólo en un caso se reconoce no haber tomado medida alguna sobre los ODS y un caso se está considerando hacerlo. Pero lo más destacable es que en cinco casos el gobierno ya ha adoptado la decisión de incorporar los ODS dentro de su acción de gobierno. Además, en uno de los casos estudiados esa decisión ha sido tomada por el pleno y en dos casos se han adherido a la declaración institucional relacionada con este asunto que realizó la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el mes de septiembre de 2019.

Percepción de los ODS como problemas

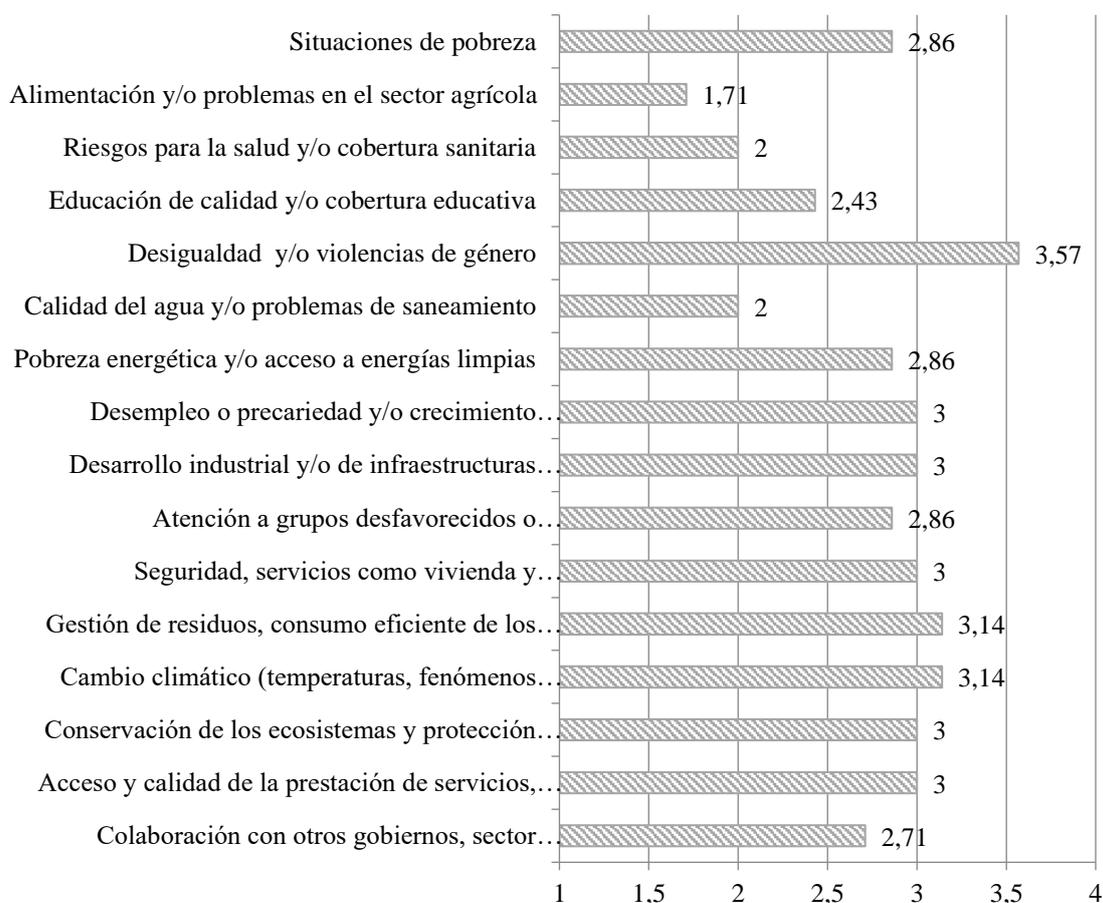
El cuestionario también se aproxima a la situación de los ODS en los municipios, interrogándonos hasta qué punto se considera cada uno de los temas de los objetivos como retos que afectan al municipio. Como se aprecia en el *Gráfico 8*, los entrevistados consideran en términos generales las temáticas que abarcan los ODS como problemas en sus municipios, con unas valoraciones por encima del punto medio (2,50) para la mayoría de los ODS. Sólo se encuentran por debajo de ese punto medio los casos siguientes: *alimentación y/o problemas en el sector agrícola* al tratarse municipios eminentemente urbanos; *riesgos para la salud y/o cobertura sanitaria y educación de calidad y/o cobertura educativa*, así como *calidad del agua y/o problemas de saneamiento*, al considerarse fuera del marco competencia municipal. Por otro lado, destacan la valoración como retos de los temas de *desigualdad y/o violencias de género*, así como dos ámbitos más vinculados con las competencias municipales en medio ambiente: *gestión de residuos, consumo eficiente de los recursos y energía; y cambio climático*.

Gráfico 7. Estado de implementación de los ODS.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8. Percepción de problemas locales.

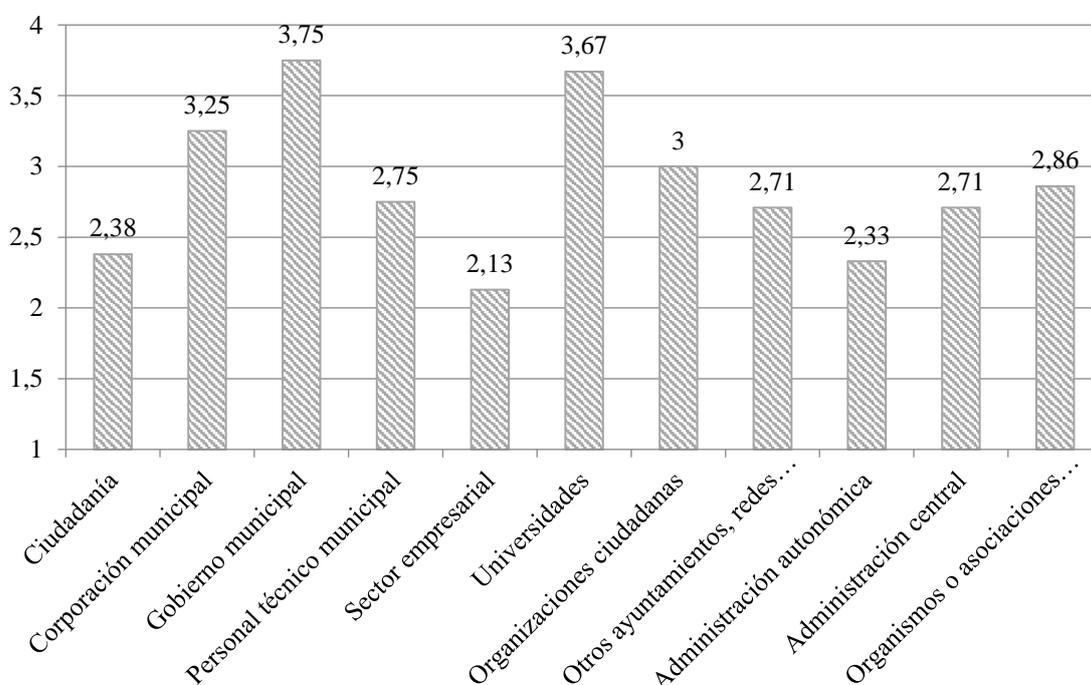


Fuente: Elaboración propia.

Interés en los ODS por parte de distintos actores

El cuestionario también estudia la percepción que los entrevistados tienen sobre qué interés despiertan los ODS en los distintos actores que están llamados a intervenir en su planificación, gestión o implementación. Las valoraciones de los encuestados son positivas, en general, al dar valoraciones por encima de la media a todos los agentes, destacando que los que más interés tienen en la implementación de la Agenda 2030 son la corporación municipal (3,25), el gobierno municipal (3,75) y las universidades (3,67). Por el contrario, solo se encuentran por debajo de ese punto medio la ciudadanía y el sector empresarial, lo que indica que son sectores a los que se pueden dirigir campañas de sensibilización. También se encuentra por debajo de ese punto medio la administración autonómica. De este modo, la administración autonómica representa el nivel de gobierno que se percibe como menos interesado en la implementación en los ODS.

Gráfico 9. Interés en los ODS por parte de distintos actores.

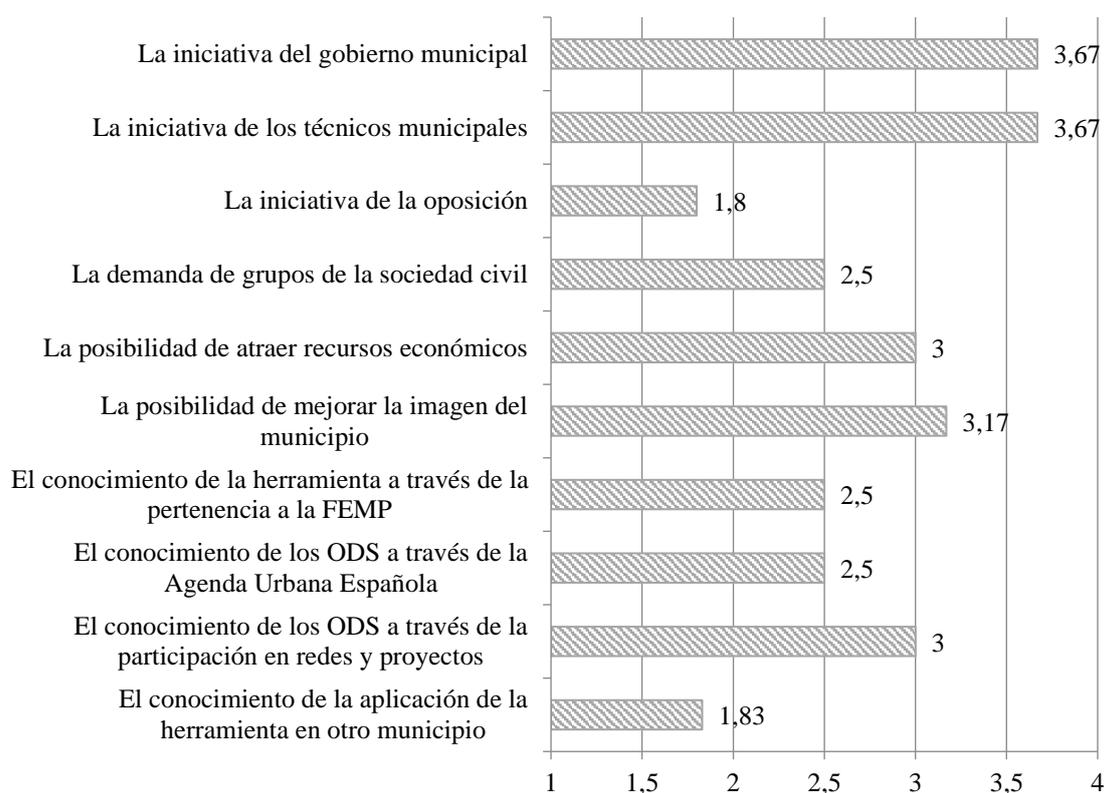


Fuente: Elaboración propia.

Factores de impulso

El cuestionario estudia asimismo hasta qué punto distintos factores han facilitado la incorporación en los gobiernos locales de la herramienta de los ODS. Como se puede apreciar en el *Gráfico 10*, los factores que se consideran más pueden influir en la implementación de la Agenda 2030 son la iniciativa tanto del gobierno municipal como de sus técnicos. Se trata por tanto de una acción con una lógica de perfil *top-down* donde el gobierno municipal, acompañado en ocasiones por los técnicos, ha sido el primero en recoger la bandera de la sostenibilidad. A continuación, destaca la importancia de mejorar la imagen del municipio, así como la posibilidad de atraer recursos económicos y el conocimiento de los ODS a través de la participación en redes.

Gráfico 10. Factores de impulso para la implementación de los ODS.



Fuente: Elaboración propia.

Aspectos de la implementación

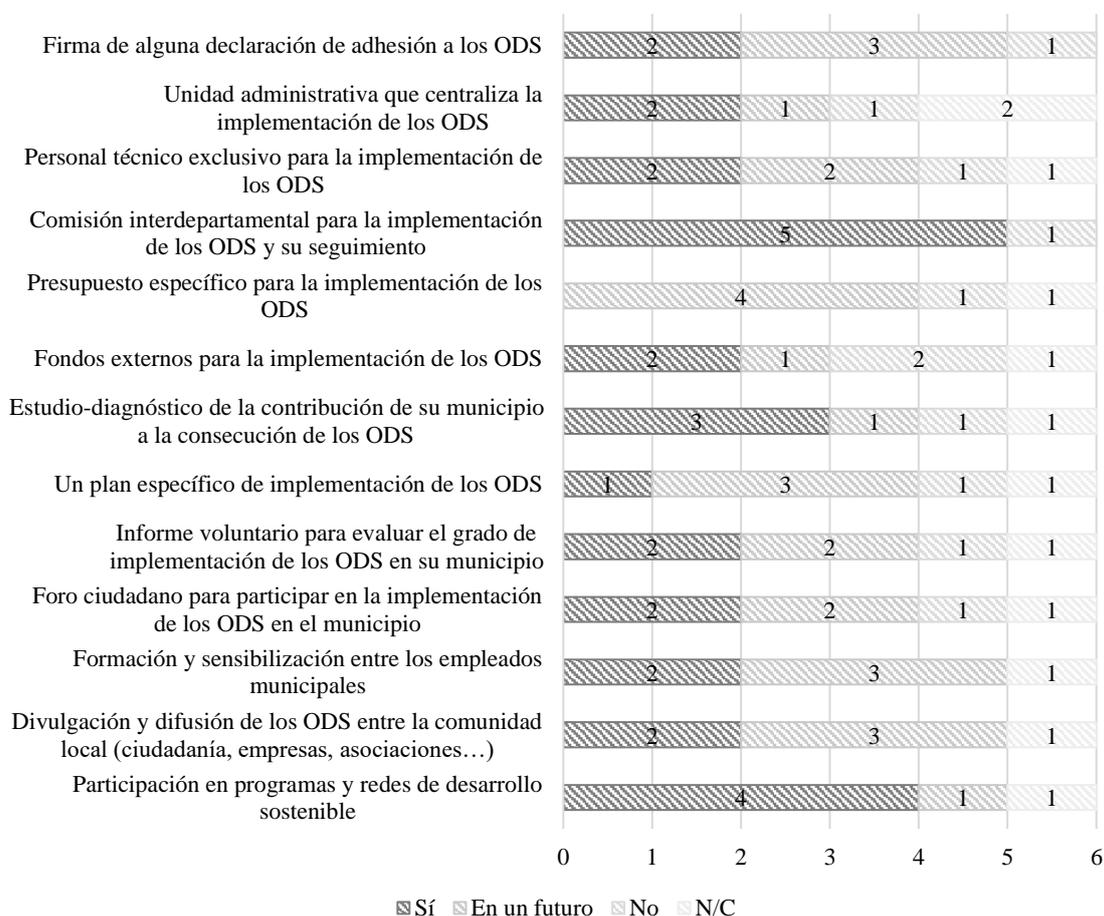
En este apartado, presentamos los resultados sobre las diferentes actuaciones que los ayuntamientos han realizado respecto a la implementación de la Agenda 2030. Como se puede ver en el *Gráfico 11*, el margen de actuación aún es pequeño, con pocas actuaciones ya en marcha, y muchas previstas para realizar en un futuro. Entre las actuaciones que ya se encuentran en marcha, destaca la participación en programas y redes de desarrollo sostenible, bien ya existentes o bien creadas *ad hoc* para la implementación de la Agenda 2030, como la Alianza de Municipios del Sur por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La actuación que más municipios contestan que ya están realizando es la de la creación de una comisión o grupo motor a nivel departamental para la implementación de la Agenda 2030, con un carácter muy transversal al incluir, en general, trabajadores de la gran mayoría de áreas municipales, contando en algunos casos con la coordinación directa desde Alcaldía.

Por otra parte, la mitad de los municipios que dicen estar haciendo acciones en torno a la Agenda 2030 están realizando estudios de diagnóstico de contribución a los ODS e, incluso, dos de ellos dicen haber realizado informes voluntarios para evaluar el grado de implementación de los ODS en los municipios. En cuanto a recursos destinados al desarrollo de la herramienta de los ODS se destaca que dos municipios cuentan con una unidad administrativa, personal técnico y fondos externos para la implementación de la Agenda, aunque son referidos más bien a actuaciones relacionados con algunos de los ODS, principalmente, los de carácter ambiental. De hecho, ninguno de los ayuntamientos estudiados afirma contar ya con un presupuesto específico para esta labor, siendo mayoría los que afirman que lo tendrán en un futuro.

Por otra parte, asociado a la creación de la comisión interdepartamental, algunos municipios cuentan ya con procesos de sensibilización, formación e implicación del diferente personal municipal sobre la Agenda 2030, tomando esta iniciativa en primer lugar, antes de extender esa formación y sensibilización a la ciudadanía y otros agentes locales. De hecho, son mayoría los que consideran a realizar en un futuro estas acciones de sensibilización al público en general o por entidades y sectores.

Por último, sólo uno de los municipios estudiados afirma contar con un plan específico de implementación de los ODS. Por otro lado, ninguno de los dos municipios que admiten no realizar acciones de implementación de la Agenda 2030 cuenta con una herramienta de planificación integrada para el desarrollo sostenible como una Agenda 21 Local o una EDUSI.

Gráfico 11. Aspectos de la implementación de los ODS.



Fuente: Elaboración propia.

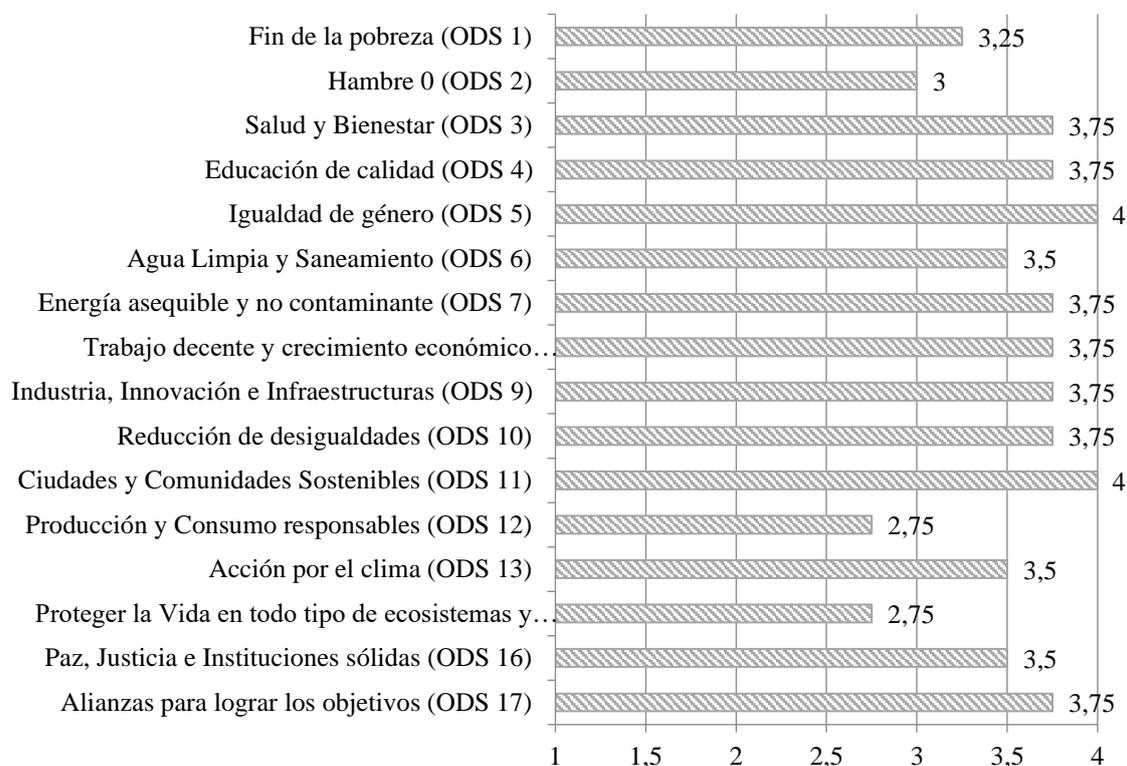
Prioridades

En este apartado, mostramos los resultados de hasta qué punto los municipios estudiados están realizando actuaciones de consecución de los ODS, tengan o no armado, hasta cierto punto, un proceso de implementación de la Agenda 2030. Al contrario que el ejercicio del inicio del cuestionario sobre la consideración de cada ODS como retos, esta pregunta está dirigida a

identificar actuaciones y prioridades. Los encuestados consideran, en general, muy prioritarios todos los ODS, como se puede observar en la figura. De hecho, la media de las valoraciones de los encuestados para cada ODS está por encima del punto medio (2,50) de la escala. Los que menos valoración recogen son los relacionados con la *producción y consumo responsables*, *proteger la vida de los ecosistemas* y el *hambre 0*. Las valoraciones son muy altas, mostrando la gran capacidad de los ayuntamientos de incidir en la consecución de los ODS. En especial, los ODS de *igualdad de género* y *ciudades y comunidades sostenibles* alcanzan el máximo de puntuación. Les siguen varios ODS que alcanzan un 3,75 de media de valoración. Entre ellos, se encuentran *salud y educación*, que, identificados incluso como de no competencia municipal, sus altas valoraciones son reflejo de la incidencia municipal en estos temas.

Preguntados por las principales actuaciones que se están realizando en cada ayuntamiento para la consecución de los ODS, y que puedan servir de referencia para otros ayuntamientos, la mitad de las respuestas se dirigen a actuaciones concretas relacionadas con uno o algunos ODS, principalmente ambientales, pero también relacionadas con la regeneración urbana, la inclusión social, el empleo o la salud. La otra mitad de respuestas inciden en aspectos concretos de la implementación de la Agenda 2030, poniendo en valor el necesario trabajo interno en el propio ayuntamiento que asegure una correcta implementación. Destacan la necesaria implicación de los técnicos municipales, para lo cual, en algunos casos están armando, como hemos visto, comisiones, grupos motores o mesas interáreas y de carácter interdepartamental. También alguien “que se ocupe”, es decir, que tenga capacidad de obrar y de atesorar la marcha del proceso de implementación, independientemente del devenir institucional y que asegure la necesaria transversalidad y coherencia de las actuaciones.

Gráfico 12. Prioridades en la acción de gobierno local.

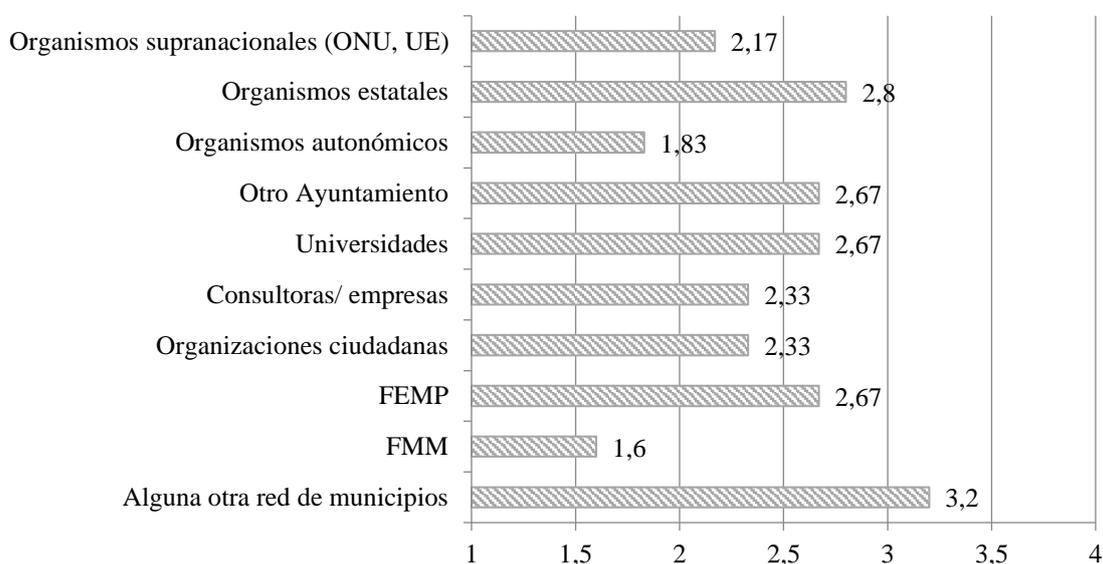


Fuente: Elaboración propia.

Relaciones con otros actores

Siguiendo la lógica del ODS 17 de *Alianzas para lograr los objetivos*, dedicamos una pregunta en el cuestionario para averiguar a qué actores están tomando como referencia los gobiernos locales estudiados para buscar ayuda para la consecución de los ODS. Se observa cómo los principales referentes son los organismos estatales, universidades, otros ayuntamientos y la FEMP y, en especial otras redes de municipios, como hemos visto, que se hayan creado con anterioridad a la Agenda 2030 o directamente para su implementación. En menor medida, por debajo de punto medio (2,50), encontramos: las organizaciones ciudadanas, las consultoras, así como la administración autonómica o la Federación Madrileña de Municipios (FMM), que es la que alcanza la menor valoración media.

Gráfico 13. Relación con otros actores.



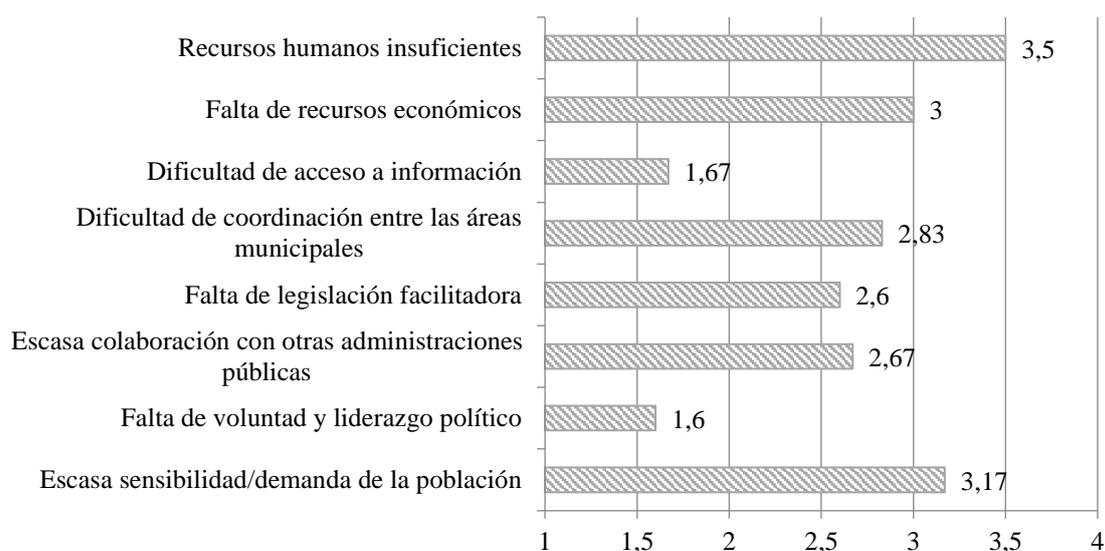
Fuente: Elaboración propia.

Barreras para la puesta en marcha

Para terminar con el análisis de las respuestas a los cuestionarios, dedicamos este apartado a las barreras encontrados para la puesta en marcha de acciones relacionadas con los ODS.

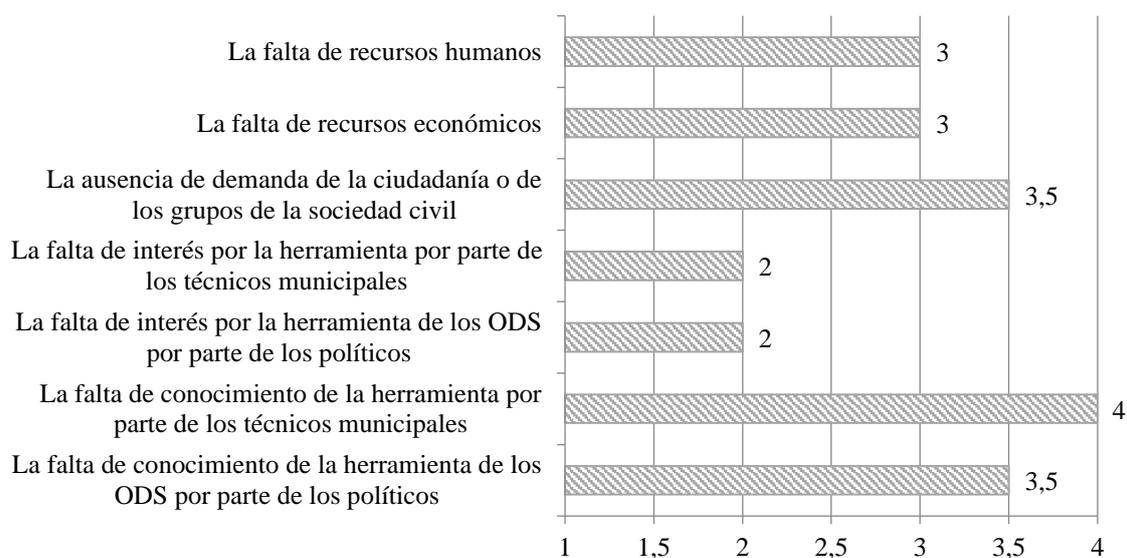
En primer lugar, mostramos los datos de aquellos municipios que reconocen están desarrollando acciones sobre los ODS. En el *Gráfico 14*, observamos cómo las barreras menos importantes son la falta de información y la voluntad política, pues entienden que se cuenta con ellas y por lo tanto no son tales barreras. Las barreras valoradas como más importantes son, por orden: la falta de recursos humanos, la escasa sensibilidad de la población y la falta de recursos económicos. En segundo lugar, mostramos los datos de aquellos municipios que admiten no desarrollar aún acciones sobre la Agenda 2030. En el *Gráfico 15*, observamos cómo valoran como principal barrera la falta de conocimiento de la Agenda 2030 tanto por parte de los políticos como de los técnicos, mucho más que falta de interés. Al igual que en el caso anterior, la ausencia de demanda de la ciudadanía o de grupos organizados de la sociedad civil conforma otra de las barreras que es considerada de gran importancia.

Gráfico 14. Barreras a la implementación (I).



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 15. Barreras a la implementación (II).



Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Esta ponencia se ha centrado en un estudio de la *localización* de la Agenda 2030 en los municipios madrileños. Esto nos ha llevado a hacer una primera medición del nivel de sostenibilidad de los municipios madrileños más poblados (apartado 2) y realizar una prospección sobre el nivel de madurez institucional en el que se encuentra el uso de la herramienta de los ODS en las organizaciones municipales (apartado 3). Para el segundo objetivo, hemos analizado las estrategias que están siguiendo en el ámbito de los ODS los gobiernos de estos municipios. Estos dos análisis independientes nos han permitido alcanzar algunas conclusiones.

En relación con la medición del nivel de sostenibilidad en las localidades madrileñas:

- Los resultados han mostrado que, a pesar de un posicionamiento intermedio del conjunto de municipios analizados en el *Índice Sintético de ODS (ISODS)*, existen notables diferencias entre los grupos de municipios. Al distinguir los distintos grupos de municipios, se observa que el *Grupo 2* (integrado por municipios con nivel de población INTERMEDIO BAJO y nivel de PIB per cápita BAJO) se sitúa en un nivel inferior al resto de los grupos. Adicionalmente, se observa que el nivel de PIB per cápita no está necesariamente asociado a un mayor nivel del ISODS, siendo éste alcanzado por el *Grupo 1* (municipios con un nivel BAJO de PIB per cápita y ALTO de población).
- Los resultados muestran la idoneidad de utilizar esta metodología basada en indicadores e índices al objeto de comparar la situación de contextos locales diversos entre sí. Los resultados no van dirigidos al establecimiento de clasificaciones o rankings sino al análisis de la existencia de patrones en la presencia de determinadas características (demográficas o económicas) que puedan dar cuenta de la variabilidad que se produce en los ODS a nivel municipal. Por último, los índices así concebidos se presentan como herramientas para la planificación de actuaciones por parte de los gobiernos locales.

En relación con el grado de implantación de la herramienta de los ODS por los gobiernos locales madrileños:

- La implantación de la Agenda 2030 en los municipios madrileños es aún incipiente. Sin embargo, la información recogida en la consulta directa a los gobiernos locales nos indica que se están dando pasos certeros para establecer una contribución ordenada para dicha implantación. Esto se demuestra por la adhesión a redes y declaración en favor de la Agenda 2030, pero, sobre todo, por la estrategia seguida en algunos de ellos de implicación de diferentes áreas municipales coordinadas desde la alcaldía, que han comenzado a formar a sus técnicos, a organizar mesas y comisiones interdepartamentales, que se están encargado de estudiar el estado de la contribución actual y cómo mejorar por medio de las acciones municipales.
- Se reconoce un cierto sesgo ambiental en las estrategias, siendo las ODS más relacionados con la gestión ambiental (6, 7, 11 y 13) los que los gobiernos locales consideran como más prioritarios. Asimismo, los gobiernos locales otorgan gran prioridad para algunos ODS en los que en principio la administración local no tiene competencia: la educación (4), la salud (3), la igualdad de género (5) y la reducción de las desigualdades (10). Se entiende por tanto la implementación de la Agenda 2030 como una actividad promisorio en la esfera local, que ayude por su transversalidad a entender mejor las problemáticas locales y conectarlas con las globales.

REFERENCIAS

Observatorio de la Sostenibilidad. 2018. *Ciudades sostenibles en España: Evaluación del progreso de las ciudades hacia un desarrollo más sostenible basado en los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana*. Madrid: Observatorio de la Sostenibilidad.

Red Española de Desarrollo Sostenible. 2018. *Informe urbano 2018. Mirando hacia el futuro: Ciudades Sostenibles. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas*. Madrid: Red Española de Desarrollo Sostenible.

Sustainable Development Solutions Network. 2019. *The 2019 US Cities Sustainable Development Report*. Nueva York: Sustainable Development Solutions Network.

Tosun, Jale y Achim, Lang. 2017. "Policy integration: Mapping the different concepts". *Policy Studies*, 38(6): 553-570.

United Cities and Local Governments. 2018. *Midiendo la agenda global en los municipios: El "mandala ODS"*. Barcelona: United Cities and Local Governments.

United Cities and Local Governments. 2019. *Towards the localization of the SDGs*. Barcelona: United Cities and Local Governments.