

**Período de sesiones de 2015**

21 de julio de 2014 a 22 de julio de 2015

Tema 5 d) del programa

Serie de sesiones de alto nivel: debate temático**Fortalecimiento y creación de instituciones para la integración de las políticas en el período posterior a 2015****Informe del Secretario General***Resumen*

En su resolución 61/16, la Asamblea General solicitó al Consejo Económico y Social que celebrara, durante su período de sesiones sustantivo, un debate temático para promover el diálogo mundial sobre una cuestión económica, social o relativa a una esfera conexas, que decidiría el Consejo y se basaría en un informe del Secretario General. En su decisión 2015/206, el Consejo decidió que el tema del debate de 2015 sería “Fortalecimiento y creación de instituciones para la integración de las políticas en el período posterior a 2015”.

Las instituciones son catalizadores esenciales del desarrollo, ya que establecen y mantienen las “reglas del juego” que conforman y regulan la acción humana. El papel de las instituciones será fundamental en la adopción de los enfoques más integrados de formulación de políticas que se necesitan para hacer realidad el ideal de desarrollo después de 2015. Ese papel plantea importantes dificultades analíticas, operacionales y políticas que obligarán a las instituciones a trabajar en distintas esferas de políticas, superar las divisiones institucionales y acceder a datos de fuentes múltiples. La coherencia y la coordinación institucionales serán necesarias en todos los niveles de la formulación de políticas para asegurar la coherencia de las políticas en los distintos sectores, niveles de gobernanza, sistemas y generaciones. Las estructuras de gobernanza para el desarrollo sostenible tendrán que ser más flexibles, horizontales, inclusivas y adaptables para no perder relevancia. La innovación institucional resultará imprescindible. Con respecto al papel de los gobiernos, serán fundamentales la implicación, el liderazgo transformador, la comunicación, tanto dentro de los gobiernos como entre las instituciones públicas y las privadas, y el desarrollo de la capacidad.



I. Introducción

1. Se reconoce que las instituciones buenas y eficaces son catalizadores y productos decisivos del desarrollo. No solo resultan esenciales para traducir los objetivos de desarrollo en políticas y prácticas, coordinar las actividades y movilizar personas y recursos para hacerlos realidad, sino que también son la representación misma del ideal y los valores de la sociedad en lo que respecta al desarrollo.

2. Para lograr el ideal transformativo de la agenda para el desarrollo después de 2015 habrá que superar las limitaciones sociales, políticas, económicas y ambientales a fin de concebir el desarrollo de manera más integrada. Todo el espectro de interesados, a saber, gobiernos, organizaciones intergubernamentales, el sector privado y la sociedad civil, deberá poner en práctica un conjunto agregado y coherente de medidas en todos los niveles de gobernanza. Se precisarán esos entornos propicios en todos los niveles si ha de llevarse a cabo la transformación que se necesita para cumplir los objetivos de desarrollo sostenible y lograr el desarrollo sostenible.

3. Las instituciones serán indispensables para esa transformación. El primer paso consistirá en definir la naturaleza y las características de las instituciones apropiadas que, al promover la integración de las políticas y la coherencia entre los diversos sectores, niveles de gobernanza y sistemas, puedan servir como catalizadores y, al mismo tiempo, resultados de esa transformación.

4. El presente informe constituye un análisis conceptual de las instituciones y los arreglos institucionales que más servirían para la formulación integrada de políticas con las que encarar los objetivos y desafíos del período posterior a 2015. En este contexto, la integración de las políticas consiste en una interacción intersectorial que da lugar a una única política conjunta para los sectores en cuestión, y con la coherencia de las políticas se aspira a ajustar las políticas sectoriales para que se refuercen unas a otras y sean compatibles entre sí¹. Partiendo de las experiencias y los estudios existentes, se estudiarán las características y capacidades que deben tener las instituciones para adaptarse a las aspiraciones y los desafíos que plantea la nueva agenda, así como el tipo de cambios institucionales que habrá que hacer.

5. El presente informe debe leerse conjuntamente con el informe del Secretario General sobre el tema del período de sesiones de 2015 del Consejo Económico y Social, “Gestión de la transición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los objetivos de desarrollo sostenible: qué hará falta” (E/2015/68).

II. Exigencias institucionales en función del desarrollo sostenible

6. La agenda para el desarrollo después de 2015 se basará en dos objetivos generales, a saber, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible, que abarcan una gran variedad de objetivos y metas. Para tan ambiciosa agenda harán

¹ Véase Evert Meijers y Dominic Stead, “Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review”, documento preparado para la Conferencia sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global en relación con el tema “Armonización de las políticas con el medio ambiente: interrelaciones e integración de las políticas”, Berlín, diciembre de 2004.

falta instituciones sólidas que generen las sinergias necesarias en un amplio espectro de esferas de políticas y garanticen la existencia de políticas coordinadas que se refuercen unas a otras. La coherencia y la coordinación institucionales en todos los niveles redundarán en marcos de políticas más integrados. Por lo tanto, será fundamental analizar y examinar exhaustivamente las estructuras institucionales y la forma en que funcionan para determinar su idoneidad.

7. Hay muchos trabajos de investigación que dan pruebas convincentes de la importancia decisiva que revisten las instituciones en cuanto pilares de la trayectoria de desarrollo de los países². Las instituciones económicas, políticas, sociales y otras instituciones conexas, así como la buena gobernanza, fueron centrales para avanzar en pos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y probablemente tengan una función aún más importante en la agenda para el desarrollo después de 2015.

8. Los 17 objetivos y 169 metas que propuso el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véanse A/68/970 y Corr.1) han aumentado el número de posibles sinergias, interrelaciones y concesiones recíprocas que habrá que tener en cuenta en la formulación y aplicación de las políticas. Por ejemplo, se ha observado que no se puede avanzar en la erradicación de la pobreza (objetivo de desarrollo sostenible 1) si no se avanza en pos de la meta del objetivo de desarrollo sostenible 2 relativa a la seguridad alimentaria, las políticas macroeconómicas relacionadas con las metas del objetivo 8 referidas al empleo pleno y productivo y al trabajo decente y la reducción de la desigualdad en el marco del objetivo 10, y sin aumentar la resiliencia al cambio climático en el contexto del objetivo 13. Si se consiguen buenos resultados en estas y otras áreas, mejorarán la salud y el bienestar, lo que a su vez contribuirá al logro del objetivo 3³. Será fundamental entender esta red de interdependencias y las consecuencias que tendrán en los arreglos institucionales para integrar las políticas con eficacia en el contexto posterior a 2015.

9. La integración de las políticas para una transición exitosa a la agenda para el desarrollo después de 2015 solo se dará si se reducen los obstáculos institucionales que impiden la formulación integrada de esas políticas y si aumentan la transparencia y las sinergias entre los objetivos sectoriales de políticas. Así se intensificará la cooperación entre las instituciones, los especialistas y otros interesados que trabajan en el amplio espectro de sectores y áreas de políticas que abarca la agenda. La integración es difícil a causa de factores tales como la contraposición de las prioridades y los mandatos de los encargados de formular políticas en distintos sectores y en distintos niveles de gobierno. Además, muchas instituciones, en especial las instituciones públicas en todos los niveles, fueron creadas en contextos diferentes y han hecho todo lo posible por seguir el ritmo de los cambios mundiales, de rápida evolución.

10. Pese a todo, la integración de las políticas, ya sea entre distintos niveles de gobernanza (nacional, regional o local, es decir, la integración vertical) o entre

² Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (Londres, Profile Books, 2012) y Timothy Besley y Torsten Persson, *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters* (Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2011).

³ Consejo Internacional para la Ciencia y Consejo Internacional de Ciencias Sociales, *Review of Targets for the Sustainable Development Goals: The Science Perspective* (París, Consejo Internacional para la Ciencia, 2015).

distintas dependencias, departamentos o ministerios de cualquier nivel de gobierno (es decir, la integración horizontal), es condición *sine qua non* para conseguir un desarrollo más sostenible.

11. En el contexto posterior a 2015, el principal catalizador del éxito será el esfuerzo nacional concertado por evaluar la capacidad institucional actual en el plano nacional, porque los resultados permitirán a los países idear marcos precisos para dar más coherencia a todas las políticas en pos del desarrollo sostenible. Esa evaluación debe ir acompañada de un examen similar de los arreglos institucionales en las regiones y en el mundo para que los esfuerzos nacionales por fortalecer las instituciones a fin de integrar las políticas tengan un respaldo coherente de la comunidad internacional. No será tarea fácil en ningún nivel, ya que la mayoría de las instituciones, incluidas las que sí coordinan entre sí en cierta medida, se centran principalmente en prioridades y objetivos específicos de cada sector que fijan los respectivos grupos a los que representan, por lo general diferentes, y podrían resistirse a aumentar la coherencia horizontal o vertical de las políticas o no estar dispuestas a hacer concesiones en algunos aspectos⁴. La solidez del liderazgo político, el desarrollo de la capacidad y los mecanismos de participación amplia y diversa, la rendición de cuentas y la eficacia de las políticas serán imprescindibles para fortalecer las instituciones en la medida necesaria.

Enfoque integrado de la formulación de políticas

12. Para evitar contradicciones y discrepancias, es preciso adoptar un enfoque integrado de la formulación de políticas en pos del desarrollo sostenible que se centre en las interrelaciones entre los ámbitos de las políticas y los objetivos. A los efectos del presente informe, por enfoque integrado de la formulación de políticas, o integración de las políticas, se entiende la “gestión de las cuestiones intersectoriales en la formulación de políticas que trascienden los límites de los campos de políticas establecidos, que por lo general no se corresponden con las responsabilidades institucionales de los distintos departamentos”⁵. Para ello hacen falta un marco y estructuras institucionales que posibiliten la adopción de ese enfoque. Las instituciones tendrán que ser capaces de aspirar a múltiples objetivos convenidos bien formulados, teniendo en cuenta que la labor en pos de uno puede repercutir en la labor en pos de otro⁶.

13. Las instituciones tendrán que trabajar “horizontalmente”, es decir, entre los distintos ministerios y otros órganos de formulación de políticas y ejecución, para aprovechar al máximo las posibles sinergias y ganancias de eficiencia entre los objetivos y evitar la fragmentación. Una de las cosas que quedaron demostradas con la experiencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue que el hecho de tener objetivos distintos que estuvieran relacionados entre sí pero no claramente integrados unos con otros, como los Objetivos cuarto, quinto y sexto, llevaba a las instituciones a organizar su planificación, financiación, contratación, aplicación, seguimiento y presentación de informes de manera vertical en relación con cada Objetivo, en lugar de tener una percepción global de los sistemas y las políticas de

⁴ Matt Andrews, *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2013).

⁵ Meijers y Stead, “Policy integration: what does it mean and how can it be achieved?”, pág. 1.

⁶ Alex Volker y otros, “Coordination, challenges and innovations in 19 national development strategies”, *World Development*, vol. 34, núm. 12 (2006).

salud que reforzara los sistemas sostenibles de salud e impulsara los avances en pos de los tres Objetivos (y en relación con otros problemas críticos de salud que no están incluidos en el marco de los Objetivos)⁷.

14. El Secretario General ha señalado que en la mayoría de las consultas sobre los preparativos para después de 2015 y en las aportaciones a ellos se ha puesto de relieve la necesidad de integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible en la nueva agenda. Se han sugerido varios elementos clave para fomentar la integración, entre ellos la coherencia de las políticas basada en las normas a todos los niveles, la reforma correspondiente de los mecanismos de gobernanza mundial y una asociación mundial renovada y eficaz para el desarrollo sostenible. Esos elementos se basarían, idealmente, en principios comunes como la solidaridad, la cooperación, la rendición de cuentas mutua y la participación de los gobiernos y todos los interesados (véase A/69/700).

15. La mayoría de las políticas, incluidas, por ejemplo, las que se relacionan con el crecimiento inclusivo y sostenido, la creación de empleo y la protección social, repercuten en una o más de las tres dimensiones del desarrollo sostenible; no obstante, por lo general también repercuten en otras dimensiones y sectores o tienen vínculos con ellos. Será esencial tener en cuenta sus consecuencias directas e indirectas para facilitar la formulación de políticas que potencien las sinergias en todas las dimensiones. En algunos casos, tal vez convenga elaborar políticas en paquetes integrados que, en conjunto, promuevan el desarrollo económico, la equidad social y la protección del medio ambiente.

16. Una de las ventajas del enfoque relacionado con el desarrollo sostenible es la importancia que asigna a la consideración no solo de los indicios de problemas de desarrollo, sino también de las causas subyacentes; esto puede permitir, a su vez, concebir una solución de manera más integrada. Por ejemplo, los efectos multiplicadores de la infraestructura de abastecimiento de agua limpia o energía sostenible tienen beneficios económicos, sociales y ambientales. Las decisiones relativas a las políticas que se toman en un sector pueden tener consecuencias importantes en otros, y es posible que surjan tensiones por las concesiones reales o aparentes entre distintos objetivos. Por lo tanto, habría que hacer una evaluación cuidadosa para conciliar los objetivos de políticas contrapuestos, dar más coherencia a las políticas y reforzar los mecanismos de coordinación existentes. Una de las mayores dificultades residirá en detectar si las políticas se compensan o contradicen entre distintos ámbitos (y niveles), por ejemplo, entre el crecimiento y la sostenibilidad ambiental, entre el comercio y el empleo, y entre la energía, el agua y la alimentación. Las soluciones dependerán del contexto y las prioridades nacionales.

17. Los países tienen ante sí el reto de modificar sus estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias sectoriales, las políticas macroeconómicas y las políticas laborales y de protección social, para que se refuercen unas a otras. A tal fin, es importante detectar las interrelaciones o nexos entre políticas que hacen que las cuestiones convergentes se puedan abordar en conjunto para elaborar un plan

⁷ Jeff Waage y otros, "The Millennium Development Goals: a cross-sectoral analysis and principles for goal setting after 2015", *Lancet*, vol. 376, núm. 9745 (2010) (cita del Grupo Especial sobre Formas Innovadoras de Financiación Internacional de los Sistemas de Salud, "Constraints to scaling up and costs: Working Group 1 report" (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2009)).

cohesionado e integrado con el cual, por ejemplo, hacer frente al impacto del cambio climático en múltiples sectores (la agricultura, el agua, la energía, la producción y el mercado de trabajo). Analizando esos nexos se pueden definir los tipos de institución que se necesitarán para manejar las posibles concesiones recíprocas y promover políticas que se complementen entre sí.

Prestación de servicios eficaz e inclusiva

18. En el marco para el desarrollo después de 2015, las instituciones tendrán que prestar servicios con más eficacia e inclusividad para no excluir a nadie. En las consultas sobre la nueva agenda para el desarrollo se ha puesto de relieve la necesidad apremiante de subsanar la falta de confianza entre el pueblo, las instituciones y el gobierno. Habrá que incorporar la inclusividad y la equidad en las instituciones, sobre todo en las nacionales, para cumplir los compromisos de aspirar al progreso común, prestando especial atención a los grupos que por lo general han sido marginados.

19. Dada la inclusividad del proceso de consultas sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 (más de 7 millones de personas votaron en la encuesta MI Mundo⁸), se está prestando mucha atención a la capacidad de las instituciones de garantizar la inclusión y la participación. Es necesario crear capacidad para que la formulación de políticas y la prestación de servicios, así como la promoción del compromiso cívico, sean inclusivas. A este respecto, resultará decisivo crear capacidad para instituir y gestionar procesos inclusivos de formulación de políticas y prestación de servicios.

20. La capacidad de realizar funciones básicas de gobierno, como la justicia y la seguridad, y garantizar que los servicios se prestan de manera inclusiva reviste especial importancia en los Estados frágiles donde el aumento de la resiliencia y el restablecimiento de la confianza entre las autoridades y las comunidades constituyen elementos centrales de la consolidación de la paz⁹. En esos Estados, los enfoques deberían estar arraigados en el contexto nacional para que surtan efecto, y aprovechar los mecanismos comunitarios a fin de armonizar las instituciones tradicionales y las modernas y concebir un ideal compartido y una misión clara respecto de las instituciones públicas que promuevan la paz y el desarrollo sostenible¹⁰. Fomentar la responsabilidad y la participación desde la base ayudará a generar confianza y a que las personas tengan voz en la adopción de decisiones.

21. La flexibilidad y la innovación deberían guiar el diseño de estrategias institucionales inclusivas y eficaces para la prestación eficaz de servicios. Comúnmente, las tecnologías de la información y las comunicaciones, en especial las funciones de gobierno electrónico, han sido esenciales en el fortalecimiento general de las instituciones y en el aumento de la capacidad para prestar servicios¹⁰. De hecho, pueden facilitar los procesos de intercambio de información y comunicación con los beneficiarios para aumentar la eficacia institucional y suplir

⁸ Véase

https://myworld2015.files.wordpress.com/2015/04/esp_nosotroslospueblos_2015_web1.pdf.

⁹ Derick W. Brinkerhoff (ed.), *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States* (Abingdon, Oxon, Routledge, 2007).

¹⁰ *World Public Sector Report 2010: Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.10.II.H.1).

deficiencias en la prestación de servicios a determinados usuarios. También pueden facilitar la comunicación entre gobiernos, instituciones públicas, ciudadanos y otros interesados con el fin de crear más conciencia sobre las características y exigencias de los objetivos de desarrollo sostenible. Esto revestirá especial importancia para gestionar la transición a la agenda para el desarrollo después de 2015.

Exigencias institucionales en los planos nacional y subnacional

22. Para entender los procesos y las limitaciones que inciden en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, hay que evaluar las estructuras institucionales en el plano nacional. Por lo general, las instituciones y los sistemas de gobernanza nacionales inciden en el modo en que se conciben y aplican las políticas públicas; sus capacidades determinan la eficacia que tendrán esas políticas.

23. Hay varios mecanismos pensados para promover la cooperación horizontal entre las instituciones nacionales que pueden favorecer la formulación integrada de políticas. En primer lugar, los arreglos institucionales tales como comités, comisiones y grupos directivos o de trabajo interdepartamentales que reúnen varios departamentos o ministerios pueden ayudar a superar los obstáculos que surgen a causa de las diferentes perspectivas técnicas y promover la cooperación entre expertos de diferentes sectores. Esta forma de organización institucional suele recibir el nombre de “enfoque a nivel de todo el gobierno”, y en ella los departamentos y organismos públicos combinan sus competencias y conocimientos para colaborar en la aplicación de políticas, la gestión de programas y la prestación de servicios. La eficacia y legitimidad de los mecanismos depende de que reciban el apoyo necesario en forma de recursos, capacidades y mandatos políticos.

24. En segundo lugar, la dirección de un órgano central puede ayudar a coordinar los resultados de esos arreglos institucionales y respaldar la coordinación de políticas de distintos ministerios o departamentos. Se ha destacado la figura de los “centros de gobierno” (es decir, las oficinas de los Jefes de Gobierno o Primeros Ministros) porque son los representantes clave que se encuentran en mejores condiciones de asumir esa dirección en los niveles más altos, aunar intereses de políticas, crear conciencia sobre las sinergias y las concesiones recíprocas y ejercer presión en aras del consenso. La importancia de su función quedó demostrada con especial claridad durante la crisis financiera y económica mundial más reciente, cuando los gobiernos tuvieron que idear planes de estabilización y recuperación “unificados” que incluían elementos de los sectores financiero, económico y social del país¹¹.

25. En tercer lugar, las estrategias, los programas y las políticas intersectoriales, que exigen la cooperación entre departamentos o ministerios tanto en su formulación como en su puesta en práctica, deberían incorporar la colaboración en la cultura institucional de sus respectivos órganos y procedimientos administrativos. Para ello se podría, por ejemplo, concebir objetivos que trascendieran las divisiones sectoriales, como habrá que hacer con la agenda para el desarrollo después de 2015, y fueran acompañados de incentivos claros para colaborar en iniciativas intersectoriales.

¹¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Policy coherence for inclusive and sustainable development”, OECD and Post-2015 Reflections, elemento 8, documento 1 (París, (s.d.)).

26. En el último tiempo se han creado o vuelto a configurar estructuras institucionales que tienen en cuenta el desarrollo sostenible. Muchos países han establecido comisiones, departamentos, instituciones coordinadoras o programas nacionales relacionados con el desarrollo sostenible cuya función consiste en determinar las prioridades nacionales al respecto, asesorar a las instituciones públicas, hacer un seguimiento de los progresos en relación con los objetivos y promover el conocimiento del público y el apoyo de las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Muchos países vienen adoptando un “enfoque integrador” y un modelo participativo para alcanzar el desarrollo sostenible mediante el establecimiento de consejos de desarrollo sostenible, cuyos miembros suelen ser personalidades importantes de instituciones vinculadas al gobierno, del ámbito científico, de empresas y de otras entidades culturales y sociales. Por lo general, se ha considerado que esos órganos son eficaces a la hora de promover el concepto de desarrollo sostenible, pero su incidencia en la formulación de políticas varía y depende del grado en que los gobiernos los hayan dotado de una verdadera facultad decisoria.

27. Los gobiernos subnacionales y municipales también son decisivos para superar la fragmentación y adoptar un enfoque integrador de las políticas. Muchos municipios prestan los servicios que sostienen distintas actividades económicas, la integración social y la protección del medio ambiente, en parte porque los problemas sociales y ambientales, así como las oportunidades económicas y la innovación, tienden a concentrarse en las ciudades. Debido a su tamaño más pequeño, a la posibilidad que tienen de responder con agilidad, a la limitada escala geográfica y a la menor distancia que existe entre los encargados de formular políticas y el electorado, las ciudades se han convertido en uno de los principales contextos donde se integran efectivamente las políticas en pos del desarrollo sostenible, y han desarrollado muchas buenas prácticas que merecen la atención de las instituciones nacionales, regionales e internacionales. Los gobiernos municipales también han demostrado ser una buena fuente de estrategias, políticas y soluciones locales y orientadas a problemas específicos con un enfoque integrado, lo que pone de manifiesto la importancia de concebir los arreglos institucionales para la integración de las políticas según el contexto, en lugar de adoptar un enfoque único.

Exigencias institucionales en el plano regional

28. La creciente interdependencia e interrelación económica, financiera y ambiental entre los países resalta los posibles riesgos que plantean las repercusiones negativas de las políticas y los procesos de un país a otro, especialmente en los países vinculados por la integración regional. También subraya la importancia y las oportunidades de adoptar enfoques más regionales (y mundiales) para superar las dificultades actuales e incipientes en cuanto a la generación de economías de escala dentro de las regiones que promoverían más oportunidades para los países de la región y reducirían al mínimo las posibles concesiones entre políticas.

29. Los marcos institucionales que procuran consolidar los lazos y la colaboración regionales también son decisivos en el contexto actual, sobre todo para los países en desarrollo, en vista del margen que ofrece el sistema financiero internacional para la formulación de políticas. Por ejemplo, la cooperación financiera y monetaria regional puede ayudar a crear más margen para que los países en desarrollo puedan aplicar políticas macroeconómicas que estimulen el crecimiento estableciendo mecanismos de financiación a corto plazo (balanza de pagos) y largo plazo

(inversión) y sistemas monetarios o de pago que faciliten el comercio y la prestación de servicios dentro de la región. La colaboración intrarregional con respecto a las redes de infraestructura a gran escala o de asociados múltiples también puede ayudar mucho.

30. La coherencia, la coordinación y la asociación a nivel regional en lo referente a las políticas revisten especial importancia para ampliar las oportunidades de comercio, los mercados y la inversión, así como para promover e intercambiar conocimientos e innovación, y pueden aumentar la competitividad nacional y regional y nutrir la capacidad nacional para promover el crecimiento sostenido e inclusivo, la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental. Según diversos estudios, la integración regional puede ser una valiosa herramienta con la cual fomentar la transformación estructural y el crecimiento inclusivo. Tiene la capacidad de promover el desarrollo de infraestructura y redes de transporte comunes (por ejemplo, corredores de transporte) que son cruciales para que muchos países, sobre todo los países en situaciones especiales, como los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, participen en la economía mundial y se unan a las cadenas mundiales de valor. El aumento de la coordinación regional también es decisivo para encarar las cuestiones relacionadas con el desarrollo transfronterizo, en particular las de carácter ambiental o social.

31. Las iniciativas recientes dirigidas en particular a los países en situaciones especiales, como el Programa de Acción de Viena en Favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024, tienen consecuencias y exigencias institucionales que deben armonizarse con el marco para el desarrollo después de 2015.

Exigencias institucionales en el plano mundial

32. En esta economía y esta sociedad cada vez más globalizadas e interconectadas, los esfuerzos nacionales no bastarán para superar los obstáculos sistémicos que impiden cumplir los objetivos de desarrollo sostenible, sobre todo en los países más pobres y en los ámbitos que se rigen por acuerdos, reglas e instituciones de alcance mundial. Si bien los esfuerzos de integración regional pueden contribuir enormemente a muchos ámbitos como el comercio, la inversión y el transporte, solo se podrá cumplir la agenda para el desarrollo después de 2015 de manera más generalizada si existe un entorno mundial propicio basado en una mayor coherencia y cooperación en lo que respecta a las políticas.

33. La cooperación internacional puede ayudar en forma decisiva a definir una combinación de políticas productivas de desarrollo tanto generales como específicas de cada sector que estén orientadas a fomentar la capacidad productiva, ampliar el empleo y aumentar la productividad laboral, así como a incrementar la riqueza nacional y elevar el nivel de vida. Además, puede ayudar a los países a promover factores monetarios, fiscales y estructurales que se refuercen unos a otros en el plano nacional y que cuenten con el respaldo de medidas y regímenes coherentes en el plano mundial. Al mismo tiempo, los gobiernos nacionales seguirán teniendo la prerrogativa de tomar decisiones y formular políticas que reflejen sus desafíos, necesidades, circunstancias y prioridades particulares. Si bien algunas limitaciones en cuanto a la formulación de políticas a nivel nacional tal vez ayuden a que la economía mundial funcione mejor y sea más eficiente, la reducción del margen para la formulación de políticas en los países en desarrollo puede ir en detrimento de los

esfuerzos nacionales por lograr el objetivo doble de erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible.

34. Si hubiera más coherencia entre las políticas de alcance mundial y nacional, se podrían abordar y superar retos sistémicos amplios tales como la reestructuración de la deuda, el acceso a los mercados y los flujos financieros internacionales sostenibles de modo tal que todos los países y todos los grupos de la sociedad salieran beneficiados, con lo cual se conseguiría una transformación económica.

35. En el caso de los países en situaciones especiales, como los países menos adelantados, esto exigiría romper el círculo vicioso del subdesarrollo que les impide avanzar. Los países menos adelantados siguen siendo vulnerables a los riesgos sistémicos y ocupando un lugar marginado en la economía mundial. Habría que poner en tela de juicio las “reglas del juego” de las instituciones mundiales y de cooperación internacional para el desarrollo a fin de subsanar las deficiencias estructurales típicas de esos países. Para que la estructura internacional de desarrollo favorezca más a los países menos adelantados, habría que corregir los desequilibrios y cuellos de botella y ampliar las oportunidades en los ámbitos de las finanzas, el comercio, la inversión, los productos básicos, la tecnología y el cambio climático. También serían esenciales unos mecanismos de apoyo internacional innovadores y permanentes y una mayor cooperación Sur-Sur.

36. En el caso de los países de ingresos medianos, el reto radica en profundizar el proceso de industrialización nacional pasando a actividades que tengan más valor añadido y en consolidar sus sistemas de protección social. Para brindar más respaldo, el entorno mundial debería promover la inclusión en la formulación de políticas y regímenes mundiales que aumenten la resiliencia en todos los países y creen las condiciones necesarias para un crecimiento más firme y sostenido y para el desarrollo inclusivo.

Repercusiones en la cooperación para el desarrollo en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015

37. La agenda para el desarrollo después de 2015 representa un cambio de paradigma en el desarrollo internacional en favor de un enfoque universal, integrado y transformativo del desarrollo sostenible sobre la base de una renovada alianza mundial. Este cambio tendrá repercusiones institucionales, financieras y de políticas para todos los agentes, incluidos los asociados en la cooperación para el desarrollo. El alcance de la agenda sobre la coherencia de las políticas se ha ampliado y concierne a todos los países, sea cual fuere su nivel de desarrollo. Además, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible afirmó claramente, en sus recomendaciones sobre el objetivo 17, que la coherencia institucional y de las políticas debe ser una parte esencial de los medios de ejecución del marco para después de 2015 (véanse A/68/970 y Corr.1).

38. La experiencia adquirida con los Objetivos de Desarrollo del Milenio pone de relieve la necesidad de adoptar un enfoque global para garantizar que se cumplan los objetivos, sobre todo en los casos en que los esfuerzos pueden multiplicarse si se trasciende la fragmentación de las políticas en pos de una efectiva cooperación para el desarrollo. Esto adquirirá aún más importancia en la agenda para después de 2015, ya que la escala (y la variedad) de capacidades, intercambio de conocimientos y recursos necesarios para aplicarla será mucho mayor que la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este contexto, la asistencia oficial para el desarrollo

seguirá siendo un instrumento importante para avanzar y exigirá que se preste más atención a las zonas y los grupos de población en los que prevalece más la pobreza, así como a los sectores que probablemente no atraigan otras fuentes de inversión o cooperación.

39. La cooperación para el desarrollo ha empezado a incluir, con cada vez más frecuencia, mecanismos y medidas para aumentar la coherencia de las políticas en pos del desarrollo en todos los sectores que podrían incidir en el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y un amplio espectro de actividades que no están comprendidas explícitamente en el mandato de los agentes convencionales de cooperación para el desarrollo, como las negociaciones internacionales relacionadas con el comercio o el clima. El grupo cada vez más amplio de agentes que está atrayendo la cooperación para el desarrollo, y que tienen modalidades de trabajo diferentes y conjuntos diferentes de principios y objetivos, trae consigo nuevas oportunidades y desafíos en cuanto a la coordinación institucional. En el contexto posterior a 2015 cobrará más importancia la creación de capacidad institucional para gestionar con eficacia todas las fuentes de financiación para el desarrollo y todas las formas de cooperación para el desarrollo. En este sentido, será fundamental intercambiar conocimientos y experiencias y conocimientos especializados nacionales para gestionar el proceso de desarrollo.

40. Entre los agentes de cooperación para el desarrollo, las transferencias, sean de fondos o de conocimientos, se consideran menos importantes que las consecuencias de los cambios de políticas en los contextos nacional e internacional que podrían tener un efecto dominó positivo para los países en desarrollo. En el plano nacional, esos cambios podrían incluir un examen de los efectos de las políticas públicas en diversos aspectos de la agenda para el desarrollo después de 2015. El Center for Global Development ha elaborado un índice de compromiso con el desarrollo¹² para evaluar cuáles son las naciones ricas que más ayudan a las pobres. El índice mide con una frecuencia anual las iniciativas de 27 países miembros de la OCDE en siete dimensiones de políticas, entre ellas la ayuda, el comercio y la migración, y combina los resultados para determinar cuánto aporta cada país al desarrollo.

III. Coherencia institucional en los planos regional y mundial

41. En este mundo interconectado, para lograr un progreso sostenido en la creación de puestos de trabajo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el establecimiento de modalidades de consumo y producción sostenibles y la gestión del cambio climático habrá que volver a equilibrar las relaciones entre mercados, Estados, sociedades y usuarios de recursos naturales. Se necesitará una mayor sistematicidad a la hora de abordar las agendas económica, social y ambiental para que las políticas y los reglamentos vigentes en una esfera no obstaculicen el progreso ni perjudiquen los resultados de otras. Se precisarán más medidas colectivas para superar los obstáculos sistémicos que impiden adoptar el enfoque más equilibrado que escapa al alcance de cada nación y, por consiguiente, las instituciones mundiales y regionales desempeñarán una función más importante.

42. Sin embargo, los sistemas de gobernanza mundial no han seguido el ritmo de la tendencia mundial de aceleración de la globalización económica, el comercio y

¹² Véase www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index.

los flujos de capital, la urbanización, la migración, la degradación ambiental y el cambio climático. Como se describió antes, los regímenes, las instituciones y las políticas multilaterales que rigen las distintas dimensiones del desarrollo sostenible por lo general no están preparados para gestionar ni aprovechar al máximo la creciente interdependencia entre esferas de políticas y dentro de ellas, ni para mitigar las contradicciones existentes. En consecuencia, algunas esferas de interés común, como la migración y los mercados de productos básicos, casi no están cubiertas en los mecanismos de gobernanza mundial (o directamente no lo están), y otras, como el comercio y el medio ambiente¹³, están reguladas en exceso en innumerables arreglos con diferentes normas y disposiciones, lo que genera fragmentación, aumenta los costos y reduce la eficiencia¹⁴.

43. La nueva agenda para el desarrollo exige estructuras de gobernanza regional y mundial que puedan colmar las deficiencias institucionales existentes y visualizar y estudiar mejor los vínculos entre los objetivos de desarrollo sostenible propuestos. Esto implicaría, entre otras cosas, fijar metas y plazos que se ajusten de la mejor manera posible a las prioridades regionales y mundiales y establecer mecanismos que fomenten la coherencia entre las políticas de las distintas dimensiones de los objetivos de desarrollo sostenible y que se funden en diálogos sustantivos e inclusivos entre todos los grupos interesados.

Preparación en el plano mundial

44. Las instituciones multilaterales, incluidas las que forman parte del sistema de las Naciones Unidas, han logrado remediar en cierta medida las deficiencias integrando algunas dimensiones del desarrollo sostenible en sus marcos de desarrollo, difundiendo información sobre instrumentos de política y aplicándolos en su labor programática. El Banco Mundial, por ejemplo, ha integrado la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente en la asistencia que presta a los países en desarrollo. También se ha convertido en un importante promotor de la reducción de la pobreza, y ha definido umbrales de pobreza y evaluado con periodicidad los niveles y las tendencias de la pobreza mundial, regional y nacional. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha promovido las evaluaciones del impacto ambiental y otros instrumentos de política para integrar la protección del medio ambiente en la política de desarrollo. En el nivel intergubernamental, el Consejo Económico y Social y su antigua Comisión sobre el Desarrollo Sostenible han dado difusión al concepto del desarrollo sostenible y la integración de las políticas, y varias conferencias de las Naciones Unidas han servido de foro mundial para intercambiar opiniones sobre la cuestión.

45. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo tomó la iniciativa de acortar la distancia entre el desarrollo y el comercio proporcionando un foro y mecanismos específicos, como el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio, a fin de generar sinergias en las esferas del comercio, el crecimiento inclusivo y la sostenibilidad ambiental. Después de la crisis financiera de 2008, el Grupo de los 20

¹³ Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Después de 2015, “Global governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015” (enero de 2013).

¹⁴ *Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.14.II.A.1).

reforzó la reglamentación y la supervisión financieras y mejoró la integridad y la infraestructura financieras. No obstante, el hecho de que el Grupo estuviera integrado por un número reducido de miembros y que faltaran mecanismos adecuados de seguimiento y rendición de cuentas ha limitado la capacidad de ese foro para regular en la materia. Hace poco, se crearon el Nuevo Banco de Desarrollo, administrado por el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica, y el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura para colmar las lagunas institucionales en la cooperación para el desarrollo y financiar la cooperación Sur-Sur para el desarrollo.

46. Aun así, muchas instituciones multilaterales suelen trabajar bastante aisladas unas de otras, lo que no promueve un enfoque general del desarrollo sostenible. Gestionar los regímenes económico, social y ambiental de manera tal que se refuercen unos a otros, y que las concesiones recíprocas se resuelvan para equilibrar con eficacia las necesidades de las generaciones presentes y futuras, sigue siendo un reto fundamental que se complica aún más por la fragmentación en el seno de los gobiernos.

47. Habrá que remediar la incoherencia y las deficiencias institucionales de los mecanismos existentes, sobre todo entre las instituciones que se centran en cuestiones macroeconómicas o ambientales, para que puedan elaborar herramientas y prestar asesoramiento sobre políticas en pos del desarrollo sostenible que tengan utilidad práctica. En particular, habrá que incorporar las consideraciones de sostenibilidad ambiental más sistemáticamente en la actividad general de todas las instituciones.

48. La nueva estructura mundial del desarrollo sostenible, que incluye a la Asamblea General, al Consejo Económico y Social y a sus órganos subsidiarios, al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible y a la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, tiene por objeto promover una mayor coherencia e integración entre las políticas sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible mediante el diálogo y el intercambio de experiencias, así como establecer un mecanismo de seguimiento de los progresos y brindar orientación sobre políticas en apoyo de la aplicación. Para que este marco institucional surta efecto, será necesario paliar el déficit reglamentario y de aplicación por el que se ha caracterizado hasta ahora la gobernanza en la esfera del desarrollo sostenible. Habrá que analizar enfoques innovadores de adopción de decisiones que estudien y amplíen las interrelaciones con otras instituciones y procesos internacionales que podrían incidir en los resultados del desarrollo sostenible. Para ello convendría contar con el respaldo de un marco sólido de seguimiento y examen que se base en mecanismos y procesos de presentación de información vigentes, que sea bien participativo y muy accesible y que tenga una base empírica sólida.

49. La preparación institucional con miras a la agenda para el desarrollo después de 2015 también se verá facilitada si se aumenta la coherencia entre los procesos en curso de las Naciones Unidas, en particular los que guardan relación con la agenda, la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y entre esos procesos y los procesos recurrentes de las Naciones Unidas relacionados con el desarrollo sostenible, incluidos los que se refieren a los océanos,

la biodiversidad, la salud, la alimentación y la agricultura, la educación, el turismo y la conectividad de banda ancha.

Preparación en el plano regional

50. Las instituciones regionales ayudan a conectar las prácticas nacionales y regionales y las normas mundiales de manera flexible y descentralizada. Pueden complementar los regímenes y tratados multilaterales con normas y marcos regionales de rendición de cuentas. También pueden ayudar a reforzar la representación regional en las negociaciones intergubernamentales y, así, ampliar el margen que tendrán las regiones y los países para formular sus políticas de gestión de la agenda para el desarrollo después de 2015.

51. Hay un gran número de instituciones que promueven la cooperación regional para hacer frente a problemas comunes de desarrollo e idear respuestas más eficaces e integrales. Esas instituciones constituyen una plataforma de diálogo sobre políticas e intercambio de información, conocimientos especializados y experiencia adquirida con respecto a la gestión de los distintos aspectos del proceso de desarrollo. En algunos casos, también han generado un ideal y modelo común de prosperidad en cada región.

52. La Unión Africana, por ejemplo, ha pasado de ser un foro de diálogo sobre políticas a convertirse en una institución que fija normas sobre cuestiones de gobernanza, desarrollo e integración regional. Su labor tiene el respaldo de una sólida estructura de gobernanza, integrada por la Comisión de la Unión Africana, el Parlamento Panafricano y el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares, que sirven de plataforma para una amplia participación y rendición de cuentas. La Unión Africana ha sido capaz de formular un nuevo ideal y agenda común para África en 2063 y una posición común africana sobre la agenda para el desarrollo después de 2015.

53. En América Latina y el Caribe, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, establecida en 2010 como mecanismo de asociación política, se ha posicionado como plataforma de integración regional. Ha logrado importantes avances en la promoción de políticas financieras exitosas y ha fomentado la integración económica regional y la coordinación en torno a la política exterior y la solución de conflictos. En este sentido, es una de varias organizaciones de la región, cada una de las cuales se dedica a cuestiones específicas y tiene su propio alcance. Una de las principales dificultades para la región radicaría en aprovechar al máximo las sinergias que puede generar el trabajo en armonía con todas las organizaciones y grupos para promover la agenda regional de desarrollo sostenible.

54. En Europa, la Unión Europea ha establecido con los años una serie de estructuras de gobernanza orientadas a promover la coherencia de las políticas para el desarrollo en todas sus instituciones y Estados miembros. Aun así, la armonización de las políticas de esferas distintas del desarrollo con los objetivos de desarrollo, tanto dentro de los Estados miembros como a nivel de toda la Unión, sigue siendo un desafío y, a la fecha, los resultados han sido exiguos. La OCDE ha propuesto un nuevo enfoque de la coherencia entre las políticas en pos del desarrollo sostenible a fin de prestar apoyo a los miembros y asociados en la adaptación al marco conceptual para después de 2015 y en su aplicación. Este enfoque se basa en las enseñanzas extraídas de experiencias anteriores. Está pensado como herramienta para integrar las tres dimensiones del desarrollo

sostenible en la formulación de políticas, teniendo en cuenta los efectos a largo plazo para las generaciones futuras, así como las repercusiones en otros países que no pertenecen a la Unión. Pone el acento en las sinergias entre los sectores y deja de lado el enfoque centrado en los donantes, fragmentado y sectorial, que se daba a la formulación de políticas. Uno de los principales desafíos para poner en práctica este enfoque sería establecer un marco orientado hacia los resultados para hacer un seguimiento de los progresos.

55. En Asia, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) es otra iniciativa exitosa de integración regional que promueve la cooperación económica, comercial y política. Su ideal se basa en los principios de una economía regional abierta, inclusiva, regida por el mercado y con proyección exterior, que está en consonancia con normas multilaterales y adhiere a sistemas reglamentados para el cumplimiento efectivo de los compromisos. El marco de integración económica de la ASEAN para la década de 2011 a 2020 se basará en la integración del sector financiero, para lo cual se establecerán metas y orientaciones durante ese período que tendrán el respaldo de arreglos reglamentarios aplicables a toda la ASEAN, por ejemplo, mecanismos de prevención y gestión de crisis. Resta ver en qué medida las iniciativas en pro de la coherencia de las políticas trascenderán el sector financiero.

56. Los bancos regionales de desarrollo y las comisiones regionales de las Naciones Unidas también han facilitado importantes plataformas para promover la coherencia de las políticas y corregir los desequilibrios relacionados con el desarrollo sostenible en el plano regional. Los bancos regionales han conseguido promover y respaldar enfoques y soluciones comunes para desequilibrios económicos y financieros regionales, y las comisiones regionales de las Naciones Unidas han alentado la colaboración entre múltiples interesados y sectores.

57. Para subsanar de manera colectiva las deficiencias en cuanto a la coherencia o la aplicación de las políticas, la mayoría de las instituciones o estructuras regionales de gobernanza tendrían que asumir verdaderas funciones de formulación de políticas y de seguimiento y cooperación en ese ámbito, y proporcionar a los Estados modelos y soluciones para superar obstáculos. A tal fin, estas instituciones tendrían que desarrollar su capacidad de formular normas y enfoques específicos de política para cada región, con el respaldo de mecanismos sólidos con los cuales supervisar la aplicación y promover la rendición de cuentas por los resultados.

58. La participación generalizada será esencial para este enfoque a fin de aprovechar los conocimientos colectivos de todo el espectro de interesados y contribuir así al fortalecimiento de las normas regionales y mundiales en los ámbitos económico, comercial, financiero, social y ambiental, de modo que las tendencias mundiales puedan gestionarse de forma más sostenible en todos los niveles.

59. El reto de la gobernanza será considerable e implicará la modificación de las estructuras institucionales y modalidades de funcionamiento de las instituciones actuales. El intercambio de conocimientos y experiencias, la participación generalizada, la inclusividad y la comunicación, junto con el aporte de datos abiertos de todos los agentes, serán elementos clave que determinarán la eficacia de las instituciones mundiales y regionales después de 2015.

IV. Problemas de capacidad en la preparación institucional

60. La integración de las políticas se considera central para el paradigma del desarrollo sostenible y se presenta como una meta aparte.

61. Formular políticas integradas y coherentes para lograr los objetivos de desarrollo sostenible es un reto analítico, político, estructural y operacional de enormes proporciones, sobre todo para los países en desarrollo. Implica recurrir a conocimientos, competencias y datos de múltiples ámbitos y fuentes para realizar análisis intersectoriales e intertemporales de cuestiones complejas; emplear herramientas y enfoques integrados para definir opciones viables y empíricas en relación con las políticas que gestionen objetivos a corto y largo plazo; y conciliar las exigencias opuestas generadas por objetivos diferentes. También supone facilitar un consenso político generalizado sobre prioridades y medidas concretas; movilizar recursos suficientes; emplear modalidades innovadoras y flexibles para prestar servicios públicos en múltiples jurisdicciones y organismos públicos; hacer un seguimiento de los progresos; y definir medidas correctivas.

62. Las instituciones en todos los niveles, incluidos los gobiernos, las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil, tendrán que aprender a no perder eficacia ni relevancia en este contexto. Su eficacia, resiliencia y sostenibilidad dependerán, en última instancia, de que sean capaces de promover y respaldar enfoques globales para problemas y entornos complejos a fin de que puedan surgir marcos reglamentarios y de políticas sólidos.

Exigencias con respecto a la capacidad

63. La competencia institucional para la integración de las políticas en el contexto posterior a 2015 debería medirse en función de la capacidad de una institución de aprender, innovar y adaptarse a un entorno cambiante e imprevisible, cambiar de rumbo, crear nueva capacidad cuando sea necesario para resolver nuevos problemas, colaborar trascendiendo divisiones institucionales y movilizar recursos de distintos sectores y organizaciones para cumplir las políticas y prestar servicios.

64. Habrá que “prever, rever y ver más allá”¹⁵. “Prever” significa ser capaz de notar los primeros signos de los problemas y acontecimientos incipientes en los entornos social, económico, ambiental, tecnológico y político; entender de qué manera pueden esas tendencias convertirse en hipótesis de un futuro posible que tal vez afecten la misión y la eficacia de una institución; y ser capaz de expresar cómo y por qué esas hipótesis exigirían conjuntos diferentes de estrategias y políticas. Esta capacidad permitiría a las organizaciones concebir estrategias y políticas de adaptación a un entorno cambiante.

65. “Rever” consiste en la capacidad analítica y de solución de problemas para poner en tela de juicio los resultados de las políticas existentes y la idoneidad de los objetivos y estrategias vigentes y para reinventar las políticas y procesos cuando cambia el entorno a fin de conseguir mejores resultados. Significa trascender lo que ha dejado una política o programa específico y cuestionar su relevancia cuando las circunstancias cambian. Se trata de una capacidad fáctica, para la que se emplean

¹⁵ Neo Boon Siong, “Strategic thinking and dynamic governance”, documento preparado para el Primer Programa de Perfeccionamiento del Liderazgo Ejecutivo del Instituto de Cooperación Económica Regional para Asia Central, Singapur, agosto de 2009.

datos, medidas y sugerencias reales con el fin de plantear preguntas sobre las causas subyacentes de los resultados observados. Para desarrollar y reforzar esa capacidad tal vez haya que incorporar periódicamente nuevo personal con competencias, opiniones y antecedentes distintos de los que tienen el personal y los dirigentes en funciones.

66. “Ver más allá” es la capacidad de trascender los límites para aprender de la experiencia de otros con el fin de recoger nuevas ideas y soluciones, reconociendo que las ideas, los sistemas y las experiencias de los demás tal vez encierren enseñanzas que, si se adaptan y reconfiguran en otras situaciones, podrían dar otros resultados. Supone entender en mayor profundidad por qué otros adoptaron enfoques distintos en relación con cuestiones similares y de qué manera su historia y sus circunstancias influyeron en la selección de políticas y la formulación de programas. La capacidad de “ver más allá” permite a las instituciones trascender los ámbitos y comunidades familiares para encontrar ideas nuevas e innovadoras e introducirlas en una organización, con el fin de que esa organización pueda cambiar y adaptarse al entorno. Exige que los dirigentes sean intermediarios de los conocimientos para que las nuevas ideas no se rechacen demasiado pronto ni fácilmente. También exige plataformas y redes de conocimientos sólidas para el aprendizaje y el intercambio de experiencias y conocimientos en relación con enfoques de eficacia comprobada, aunque sean de otros países, ámbitos o culturas.

67. Esas capacidades tendrían que estar representadas en personas, procesos y estructuras orgánicas y plasmarse en estrategias y políticas institucionales. Los dirigentes en todos los niveles de gobernanza serán los agentes clave que impulsen el cambio institucional del que han de derivar nuevas modalidades y capacidades.

68. Según la teoría del liderazgo transformador planteada por Bernard Bass, el liderazgo firme y transformador revestirá una importancia fundamental para crear una cultura del cambio en las organizaciones. Uno de los requisitos para la innovación institucional es que las personas pregunten constantemente qué depara el futuro a la organización y qué tiene que hacer la organización para estar preparada. Los dirigentes también podrían crear coaliciones políticas en todos los niveles de gobernanza que, de durar lo suficiente y contar con la solidez necesaria, puedan respaldar y poner en práctica las reformas institucionales que hacen falta para adaptarse a distintos futuros posibles. Si bien es posible que los dirigentes sean artífices del cambio, para que ese cambio prospere los procesos institucionales tienen que estar pensados para estimular, sostener y apoyar la adaptación constante y guiar las funciones y la conducta de los dirigentes.

Innovaciones institucionales para la integración de las políticas

69. La innovación institucional será imprescindible para que la integración de las políticas funcione en la práctica. Harán falta nuevas formas de colaboración y asociaciones para abordar con eficacia las complejidades y retos del marco para el desarrollo después de 2015. El grado de adaptación o cambio institucional dependerá de las capacidades y las características de cada institución, sea legislativa, ejecutiva, judicial u operacional. Es posible que no todas las instituciones tengan que cambiar. La necesidad de mantener la estabilidad dentro de la sociedad debe ser una consideración clave a la hora de tomar esta decisión.

70. En términos generales, se necesitan arreglos institucionales que permitan adoptar decisiones de manera más horizontal, colaborativa, participativa y

democrática para resolver problemas complejos que trascienden muchas divisiones administrativas y afectan a muchas instituciones. Esos arreglos deberían facilitar la intervención de todo el espectro de interesados en todas las etapas del proceso de políticas y superar los límites estructurales para aprovechar conocimientos, competencias y recursos de diversas fuentes, que excedan la capacidad y el ámbito de trabajo de cada organización por separado.

71. Con los años han surgido nuevas formas de gobernanza para subsanar las deficiencias institucionales observadas en los regímenes multilaterales existentes, sobre todo en el contexto de la gobernanza del clima. El ámbito de las políticas sobre el clima se caracteriza por la negociación de tratados intergubernamentales, la fijación de normas impulsadas por la sociedad civil, las empresas transnacionales autorreguladas y los arreglos híbridos de gobernanza, como las asociaciones de múltiples interesados. La gobernanza transnacional en red, en particular la que supone una colaboración multisectorial entre la sociedad civil, el gobierno y los agentes del mercado, ha surgido en respuesta a los déficits reglamentarios y de ejecución observados en los regímenes multilaterales relacionados con el clima, con el fin de aumentar su eficacia y dar más legitimidad a múltiples agentes.

72. Las asociaciones, las redes y la gobernanza en red en sus distintas combinaciones¹⁶ se consideran formas nuevas, más flexibles y horizontales de gobernanza basadas en una dirección no jerárquica, en la que muchas organizaciones o unidades de autoridad y poder que no están subordinadas formalmente unas a otras funcionan de manera interconectada e interdependiente, con lo cual se crean vías horizontales de colaboración e intercambio de conocimientos. Lo que mantiene unidas a esas redes a nivel institucional son, entre otras cosas, los lazos de autoridad, las relaciones de intercambio y las coaliciones basadas en un interés común. El éxito de las redes depende, en última instancia, de las relaciones fructíferas entre los miembros.

73. Entre las ventajas más citadas de la coordinación en red cabe mencionar el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos, de la capacidad para solucionar problemas complejos y de la competitividad, así como la mejora del aprendizaje y de la prestación de servicios. Por otro lado, los detractores han sostenido que utilizar el modelo de asociaciones como mecanismo de ejecución puede llevar al vaciamiento del Estado, reforzar el neoliberalismo y acelerar la privatización de la gobernanza ambiental. También puede aumentar la influencia de las empresas, la desigualdad de poder, la representación sesgada de los interesados, la fragmentación de la gobernanza mundial, el refuerzo del multilateralismo de élite y la desvinculación del Estado de la producción de bienes públicos¹⁷.

74. Para diseñar estructuras eficaces de gobernanza que sean más flexibles, horizontales, no jerárquicas y de múltiples interesados, habría que encontrar un equilibrio adecuado entre la administración horizontal y la rendición de cuentas, la eficiencia y la inclusividad, y la flexibilidad y la estabilidad. El liderazgo y la apropiación por parte del gobierno serán clave para legitimar nuevas formas de gobernanza en todo nivel. No obstante, la adopción de decisiones podría basarse en nuevos enfoques y procesos de formulación, aplicación y examen de políticas que

¹⁶ Laurence J. O’Toole, Jr., “Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration”, *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 1 (1997).

¹⁷ Karin Bäckstrand, “Accountability of networked climate governance: the rise of transnational climate partnerships”, *Global Environmental Politics*, vol. 8, núm. 3 (agosto de 2008).

darían lugar a nuevos conceptos y responderían a las crecientes exigencias y expectativas de un espectro más amplio de interesados.

75. La participación de múltiples interesados en las distintas etapas del proceso de elaboración de políticas, desde el establecimiento de prioridades hasta la formulación, aplicación y evaluación de las políticas, sería un componente esencial en la creación de procesos dinámicos, ágiles y multidisciplinarios que puedan poner en tela de juicio los supuestos vigentes y ampliar los límites del conocimiento y la práctica. La comunicación abierta y eficaz, a través de los medios sociales y otras herramientas de información y comunicación, será imprescindible para que todos los agentes entiendan mejor el ideal y los desafíos relacionados con el desarrollo que subyacen a los objetivos de desarrollo sostenible, así como para aclarar las funciones y responsabilidades de los interesados en el cumplimiento de esos objetivos.

76. Será esencial desarrollar la capacidad de los organismos públicos y los interesados nacionales para colaborar con la agenda de los objetivos de desarrollo social y unos con otros sobre la base de sus ventajas específicas. Las propias instituciones públicas tal vez tengan que funcionar de otra manera y con más eficacia para responder a las exigencias de la nueva agenda. Tendrían que trabajar de forma más colaborativa, participativa y transparente a fin de superar la fragmentación sectorial. Para ello tal vez haya que cambiar las normas, reglas y reglamentos que rigen el modo en que los ministerios y departamentos públicos trabajan juntos y proporcionan incentivos para la cooperación interinstitucional, entre otras cosas mediante la presupuestación conjunta. En algunos países, esto quizá signifique que habrá que fortalecer el funcionamiento de todas las instituciones públicas, incluidos los parlamentos y la administración pública.

77. Dar participación efectiva a otros interesados sobre la base de las ventajas únicas que poseen, con el fin de añadir valor a la solución de problemas, será uno de los retos más grandes para la mayoría de los países. Si bien la participación y las asociaciones de múltiples interesados pueden facilitar la integración de las políticas, también pueden ser difíciles de manejar, ya que hacen falta una buena dirección gubernamental, una comunicación clara y mecanismos eficaces para orientar la colaboración a fin de que genere confianza, responsabilidad y el deber de rendir cuentas. En algunos casos, tal vez se necesiten además nuevas leyes que permitan la colaboración de múltiples interesados en la formulación de políticas.

78. El desarrollo de la capacidad resultará decisivo para que todos los interesados, en especial la sociedad civil y el sector privado, sean competentes, entiendan los desafíos que tienen por delante y su valor añadido en el proceso de desarrollo y cuenten con el conjunto correcto de incentivos y un sentido de apropiación que los impulse a participar. En última instancia, la puesta en práctica de la agenda para el desarrollo después de 2015 tal vez exija no solo reformas institucionales, sino más bien una especie de cambio de paradigma institucional en todos los sectores. Esto solo se podrá lograr si va acompañado de una sólida labor de comunicación, promoción e inversión en el desarrollo de la capacidad de los recursos institucionales y humanos. El cambio y la adaptación institucionales deberán centrarse en las personas y sus valores, intereses cambiantes y sostén cultural.

V. El camino por seguir

79. Del análisis que antecede pueden extraerse las siguientes conclusiones:

a) Habrá que transformar los mecanismos y estructuras de gobernanza vigentes en todos los niveles para que las instituciones respalden la coherencia y la integración de las políticas en todas las dimensiones del desarrollo sostenible en el contexto posterior a 2015 y pongan en práctica una agenda universal;

b) Para hacer frente a las complejidades que planteará la puesta en práctica de la agenda para el desarrollo después de 2015, las instituciones tendrían que ser multidisciplinarias, participativas, colaborativas, transparentes, responsables y ágiles, además de mostrar buena disposición, para adaptarse a las circunstancias cambiantes;

c) La innovación institucional será decisiva para que la integración de las políticas funcione en la práctica y debería favorecer arreglos y procesos más flexibles, dinámicos, horizontales y participativos capaces de subsanar las deficiencias reglamentarias y de representación y ejecución que existen actualmente;

d) El liderazgo transformador y la implicación del gobierno son decisivos para iniciar el cambio institucional, que debería ir acompañado de procesos y estructuras orgánicas de apoyo para que sea sostenible;

e) Las estructuras de gobernanza nuevas y eficaces deberían facilitar la colaboración de múltiples interesados en las distintas etapas de la formulación de políticas a fin de compartir los conocimientos, competencias y recursos necesarios para cumplir las políticas y prestar servicios;

f) Habrá que modificar las normas, reglas y reglamentos para que las instituciones existentes puedan trabajar dentro de los límites orgánicos y también trascenderlos;

g) Los recursos institucionales y humanos deberían tener la capacidad necesaria para que los organismos públicos puedan colaborar efectivamente y manejar asociaciones complejas y de múltiples niveles con otros interesados, como dependencias públicas, el sector privado y agentes de la sociedad civil, a fin de fomentar la confianza y la rendición de cuentas por los resultados;

h) Desarrollar la capacidad de otros interesados para colaborar con la agenda para el desarrollo después de 2015 y con el gobierno debería ser esencial a fin de que todos los asociados sean competentes y entiendan sus responsabilidades y valor añadido en el proceso de desarrollo. Estas iniciativas deberían ir acompañadas de una comunicación sólida, del liderazgo del gobierno y de mecanismos eficaces de gestión de la colaboración;

i) Desarrollar la capacidad institucional para fortalecer la gestión del proceso de desarrollo sostenible debería ser un elemento clave de la cooperación para el desarrollo. El intercambio de conocimientos, experiencias y enseñanzas por medio de mecanismos mundiales clave como el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social también podría servir de apoyo a tal fin;

j) Las instituciones mundiales tendrán que intervenir más para intensificar las medidas colectivas orientadas a suplir las deficiencias reglamentarias y de

políticas en la gobernanza del desarrollo sostenible y establecer sistemas inclusivos y equilibrados de gobernanza;

k) Las instituciones regionales tendrían que hacer más que intercambiar información y conocimientos y prestar apoyo al seguimiento y la aplicación, promoviendo la coherencia de las políticas regionales en pos del desarrollo sostenible;

l) Haría falta innovación institucional en los planos nacional, mundial y regional para subsanar las deficiencias existentes en todas las dimensiones del desarrollo sostenible y los niveles de gobernanza. Los foros mundiales como el Consejo Económico y Social y el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible podrían servir para intercambiar experiencias y enseñanzas entre interesados de distintos sectores;

m) Es necesario reforzar la investigación institucional para entender en más profundidad cómo funcionan las instituciones en todas las dimensiones del desarrollo sostenible.
