



Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de febrero de 2018
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

17º período de sesiones

23 a 27 de abril de 2018

Tema 3 a) del programa provisional*

Preparación de las instituciones y las políticas para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: promoción de la coherencia normativa e institucional en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que examinará a fondo el foro político de alto nivel de 2018 sobre el desarrollo sostenible, y de los demás Objetivos

Promoción de la coherencia normativa e institucional para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por el Sr. Louis Meuleman, miembro del Comité, en consulta con los Sres. Cristina Duarte, Geraldine Fraser-Moleketi, Bridget Katsriku, Ma Hezu y Joan Mendez.

* E/C.16/2018/1.



Promoción de la coherencia normativa e institucional para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Resumen

Una condición importante para la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para el año 2030 será lograr una mayor coherencia en la elaboración y aplicación de políticas y marcos institucionales y administrativos. Sin embargo, sigue habiendo un nivel considerable de incoherencia, que está asociada a la fragmentación política y administrativa y a la mentalidad compartimentada y ocasiona enormes costos ambientales, sociales y económicos.

En este documento se analiza cómo podrían responder los Gobiernos al llamamiento a la coherencia normativa e institucional que figura en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17. Asimismo, se proponen intervenciones para mejorar la coherencia y se ofrecen algunos ejemplos de buenas prácticas para superar las contradicciones en las normas y mejorar la orientación política y la calidad administrativa en distintos sectores normativos y niveles de gobierno.

La coherencia, que presupone lógica y uniformidad, tiene diferentes significados en función del contexto. Para conseguir objetivos comunes es necesario aplicar políticas y mecanismos administrativos y de gobernanza diferentes en distintos países y niveles de gobierno. Aunque parezca una paradoja, la coherencia y la práctica diferenciada deben ir de la mano: los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen que ver con la unidad y la diversidad. La Agenda 2030 y sus Objetivos suponen la oportunidad, y la responsabilidad, de mejorar la capacidad de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos. Se trata de un reto que comparten las naciones menos desarrolladas y las más desarrolladas. Todos los países se enfrentan a desafíos muy similares en lo que respecta a la coherencia normativa e institucional para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero muchos ya han encontrado soluciones para algunos problemas. Se deben introducir sin demora mecanismos para que los países puedan intercambiar buenas prácticas y experiencias útiles de forma estructurada.

En este documento figuran diez recomendaciones concretas para iniciar, orientar e impulsar los esfuerzos por lograr una mayor coherencia. Para ponerlas en práctica se necesitarán patrocinadores, pioneros y seguidores.

Tres de las recomendaciones se refieren a principios para la promoción de la coherencia: 1) la promoción de la coherencia normativa debe producirse en relación sinérgica con la promoción de la coherencia institucional; 2) las medidas para promover la coherencia se deben adaptar al contexto en que se van a aplicar; y 3) el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico deben colaborar estrechamente en la promoción de la coherencia.

Cuatro de las recomendaciones sugieren medidas concretas: 4) la mejora estructurada de la coherencia normativa e institucional requiere programas de trabajo nacionales; 5) se deben emplear distintos tipos de intervención para fomentar la coherencia; 6) se pueden utilizar, además, instrumentos complementarios para promover la coherencia; y 7) las reformas del sector público se deben reorientar para mejorar la coherencia en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Tres recomendaciones hacen hincapié en medidas específicas relacionadas con el aprendizaje: 8) se necesita un mecanismo de aprendizaje entre pares para promover la coherencia; 9) se debe establecer una red mundial de coordinadores nacionales encargados de promover la coherencia; y 10) las escuelas nacionales de administración pública deben incorporar a sus planes de estudio la promoción de la coherencia para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

I. Un llamamiento urgente a promover la coherencia normativa e institucional para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible

1. El presente documento tiene por objeto ofrecer recomendaciones concretas para promover la coherencia normativa e institucional en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que están basadas en un análisis de los éxitos y los fracasos de las prácticas actuales de coherencia normativa e institucional en apoyo de la implementación de los Objetivos convenidos en el plano mundial. Se pretende que las recomendaciones recogidas en este documento estén orientadas a la acción y se apliquen a nivel operacional.

2. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se pone de relieve el carácter integrado, indivisible y universal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para implementarlos de manera eficaz es esencial crear sinergias entre todas las dimensiones del desarrollo sostenible. Por lo tanto, se necesitan políticas integradas que tengan en cuenta las relaciones entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible y entre los distintos sectores. En 2017, el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, en calidad de plataforma principal para el examen del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, reconoció que en muchos países ya se habían establecido mecanismos para fortalecer la coordinación con miras a cumplir mejor los Objetivos. Por ejemplo, se han establecido grupos de trabajo gubernamentales intersectoriales y comités de múltiples interesados y se han designado coordinadores de alto nivel, y algunos países están tratando de aplicar un enfoque pangubernamental más amplio.

3. Sin embargo, son muchos los países que siguen encarando la difícil tarea de elaborar y poner en práctica políticas que integren las tres dimensiones del desarrollo sostenible y aprovechar las sinergias entre los distintos objetivos y metas. Para lograrlo, es importante replantearse cómo se organizan y funcionan las instituciones y cómo se elaboran, aplican y revisan las políticas. Las instituciones y la infraestructura institucional son fundamentales para promover el desarrollo sostenible.

4. Otra condición previa para mejorar la coherencia normativa e institucional en pro del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible consiste en contar con una dirección eficaz, con la visión y la autoridad idóneas para establecer las instituciones y las políticas necesarias para movilizar los recursos nacionales, rendir cuentas y actuar con transparencia. Esa función no se puede subcontratar a expertos externos; tiene que formar parte de la capacidad interna, y tiene que estar presente en los niveles más altos del gobierno y la administración pública.

5. El Consejo Económico y Social ha invitado al Comité de Expertos en Administración Pública a ubicar la Agenda 2030 en el centro de su labor (véase la resolución [2016/26](#) del Consejo, párr. 2) y, al hacerlo, le ha encomendado un mandato esencial, como único órgano de expertos de las Naciones Unidas dedicado a la gobernanza y la administración pública, consistente en ofrecer asesoramiento y orientación programática sobre los distintos aspectos institucionales de la mejora de la coherencia normativa y promover los enfoques integrados en pro del desarrollo sostenible. Desde su primer período de sesiones, celebrado en 2002, el Comité ha ofrecido asesoramiento sobre cómo promover estrategias y alianzas participativas que abarquen a toda la administración y sobre cómo aplicar enfoques sistémicos a la gestión del riesgo de desastres, la complejidad de la gobernanza, la formulación de políticas integradas, el fortalecimiento de la capacidad administrativa, los arreglos y

las estrategias institucionales nacionales y la coherencia de las políticas en determinados ámbitos normativos. En 2017 el Comité llegó a la conclusión de que se necesitaban instrumentos prácticos para ayudar a los responsables de formular políticas a aplicar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

6. Los informes de síntesis de los exámenes nacionales voluntarios en el foro político de alto nivel¹ y otras publicaciones recientes han proporcionado un análisis de los éxitos y los fracasos en materia de coherencia normativa e institucional en muchos países. Sin embargo, a pesar de las intenciones positivas y las medidas prometedoras, en los Estados Miembros de las Naciones Unidas la gobernanza de la sostenibilidad sigue estando dominada por el centralismo y la falta de atención a la complejidad y dificultad de los retos, a lo que se suma una visión excesivamente simplificada de los problemas que presentan las estructuras de gobernanza jerárquicas clásicas (véase E/C.16/2017/5). El pensamiento jerárquico fomenta la especialización, y eso conduce a la fragmentación y a la mentalidad compartimentada. Además, muchas veces se pasa por alto la dimensión cultural de la gobernanza, incluidos sus problemas de coherencia².

7. La falta de coherencia normativa tiene su origen en las deficiencias de la gobernanza, como la falta de incentivos y de mecanismos específicos que favorezcan el trabajo en distintos sectores normativos y niveles de gobierno. La falta de una coordinación horizontal y vertical adecuada es un problema grave.

8. Además de ofrecer un análisis general, en el presente documento se analizan específicamente las cuestiones de coherencia relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se examinarán a fondo en la reunión del foro político de alto nivel en 2018 y, concretamente, con los Objetivos 6, 7, 11, 12 y 15, que tienen que ver con el agua y el saneamiento, la energía, las ciudades y los asentamientos humanos, las modalidades de consumo y producción y la vida en la tierra, respectivamente, así como con el Objetivo 17.

II. Definición de coherencia normativa e institucional

9. Las metas 13 a 15 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 se refieren a hacer frente a los problemas sistémicos de la coherencia normativa e institucional para lograr un desarrollo sostenible. Aunque los términos “coherencia” e “integración” se suelen utilizar como sinónimos, hay una diferencia pequeña, pero significativa, entre ellas que cobra pertinencia en el contexto del presente documento. La integración normativa se centra en tener en cuenta los objetivos de otros sectores normativos (por ejemplo, la integración ambiental en la normativa energética) o, incluso, en fusionar unos objetivos con otros. Promover la coherencia normativa supone garantizar la lógica y la uniformidad de las políticas y evitar que unas obren en detrimento de otras. Esto requiere contar con una función de tipo “guardián de la coherencia” cuando se elaboran nuevas normas y se ponen en práctica.

10. La coherencia normativa e institucional hace pensar en la lógica y la uniformidad, pero se trata de un término subjetivo que tiene matices culturales, por lo que no se puede medir con objetividad. Por tanto, el término “coherencia” debería

¹ Naciones Unidas, Synthesis of voluntary national reviews. Disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org>.

² Louis Meuleman, “Cultural diversity and sustainability metagovernance”, en *Transgovernance: Advancing Sustainability Governance*, Louis Meuleman, ed. (Heidelberg (Alemania), Nueva York (Estados Unidos de América), Dordrecht y Ámsterdam (Países Bajos), Springer, 2013).

utilizarse siempre en contexto. Por otra parte, está ampliamente reconocida la necesidad de elaborar normas coherentes y lógicas y formar instituciones funcionales.

11. La cultura institucional y política puede afectar a la coherencia en sentido tanto horizontal (dentro de un mismo departamento, o entre un departamento y otro) como vertical (entre distintos niveles de la administración). Es frecuente que existan diferencias culturales considerables entre los departamentos que incurren en gastos —como los encargados de la infraestructura— y los que elaboran las normas —como los encargados de la justicia, el medio ambiente o las finanzas—. En el plano internacional, lo mismo ocurre entre organizaciones que, aunque desempeñen tareas similares, tienen distintas procedencias culturales nacionales. Por ejemplo, puede ser difícil conseguir que las políticas energéticas de países distintos sean coherentes porque en algunos países esas políticas suelen estar privatizadas, y en otros no.

12. Por lo tanto, la coherencia normativa supone lograr la uniformidad entre diferentes políticas, tanto dentro de un mismo sector como en sectores diferentes, y en diferentes niveles de gobierno. La coherencia normativa para el desarrollo sostenible y, en particular, para los Objetivos de Desarrollo Sostenible se apoya en la larga experiencia de la coherencia normativa para el desarrollo en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, que tiene por objeto lograr la coherencia entre la ayuda extranjera y otras esferas normativas relacionadas con el desarrollo que, a veces, son contradictorias, como la agricultura, el comercio, la inversión, la tecnología y la migración³. El objetivo común de la coherencia normativa para el desarrollo y la coherencia normativa para el desarrollo sostenible es garantizar que los instrumentos normativos estén armonizados para apoyar los mismos objetivos. Sin embargo, muchos acuerdos importantes de ámbito mundial carecen de esta coherencia necesaria durante su aplicación, y esto hace que no arrojen los efectos deseados, o que sus resultados no alcancen el nivel previsto. Además, a los dirigentes políticos no se les suelen exigir responsabilidades sobre la coherencia de las políticas.

13. La falta de coherencia entre las políticas repercute enormemente en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La lucha contra el cambio climático (Objetivo 13) se ve obstaculizada por las enormes subvenciones con que aún cuentan los combustibles fósiles, aunque el Objetivo 7 promueve la energía asequible y limpia. La energía hidroeléctrica es renovable y, como tal, se ajusta a lo dispuesto en el Objetivo 7, pero perjudica la biodiversidad y la naturaleza terrestre (Objetivo 15). El cambio hacia la energía renovable puede obrar en contra de la prioridad que se da en algunos países a facilitar el acceso de las personas a la electricidad. Las políticas de transporte permiten la contaminación de las ciudades, lo cual es incongruente con el Objetivo 3, que se refiere a la buena salud y el bienestar, y con el Objetivo 11, que trata de las ciudades sostenibles.

14. Otro ejemplo es la incoherencia entre el desarrollo económico inclusivo y sostenible que promueve el Objetivo 8 y el hecho de que las políticas económicas nacionales suelen estar diseñadas en función del crecimiento del producto interno bruto (PIB). El elevado crecimiento económico de África en los últimos 15 a 20 años se ha considerado una buena noticia, pero no ha puesto fin al círculo vicioso de la pobreza, y tampoco ha generado prosperidad inclusiva. Centrar el crecimiento económico (Objetivo 8) en parámetros como el PIB se contradice con los Objetivos 1 (erradicación de la pobreza) y 10 (reducción de las desigualdades), entre otros. Italia

³ David O'Connor, James Mackie, Daphne Van Esveld, Hoseok Kim, Imme Scholz y Nina Weitz, "Universality, integration, and policy coherence for sustainable development: early SDG implementation in selected OECD countries", documento de trabajo de World Resources Institute (Washington D.C., World Resources Institute, 2016).

es el primer país de Europa que ha adoptado un conjunto de indicadores de desarrollo complementarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se centran en el bienestar equitativo y sostenible, como indica la meta 17.19. Estos indicadores se están utilizando para vigilar y validar las políticas presupuestarias del gobierno.

15. La coherencia institucional puede definirse como la integración normativa de los arreglos institucionales. Es un medio para lograr la coherencia normativa, lo cual, a su vez, es un medio para lograr que las políticas arrojen mejores resultados. En 2015 el Comité llegó a la conclusión de que entre las limitaciones institucionales a la coherencia de las políticas suelen figurar la existencia de estructuras excesivamente jerárquicas, la falta de una orientación normativa estratégica común y la preponderancia de los intereses propios de cada sector. Estos problemas estructurales pueden verse agravados por la falta de mecanismos adecuados de asignación de recursos para las cuestiones intersectoriales y de rendición mutua de cuentas respecto de las responsabilidades compartidas (véase [E/2015/44-E/C.16/2015/7](#), párr. 55). También son frecuentes las tensiones entre los promotores de las políticas a nivel nacional y los responsables de su aplicación a nivel local. Estos problemas existen, en diferentes grados, incluso en los países donde hay mecanismos claros de fiscalización del presupuesto en los distintos niveles de gobierno.

16. Las lagunas en la coherencia institucional dan lugar a fallos de la gobernanza, como la falta de coherencia normativa, la fragmentación de las organizaciones encargadas de los complejos retos de política y las situaciones en que distintas organizaciones administrativas compiten entre sí o se debilitan unas a otras. Una buena coherencia institucional requiere arreglos oficiales u oficiosos. A fin de evitar que las políticas se obstaculicen unas a otras, es necesario que los máximos responsables definan unas relaciones jerárquicas idóneas y proporcionen orientación sobre la competencia por el presupuesto. La coherencia de las políticas se puede conseguir incluso cuando las condiciones institucionales no son propicias, pero puede que los beneficios no perduren si no hay cooperación entre distintas instituciones, como los ministerios sectoriales. Esto puede ser aún más problemático cuando hay distintos partidos políticos en los gobiernos local, regional y nacional o federal y las instituciones se utilizan con fines políticos.

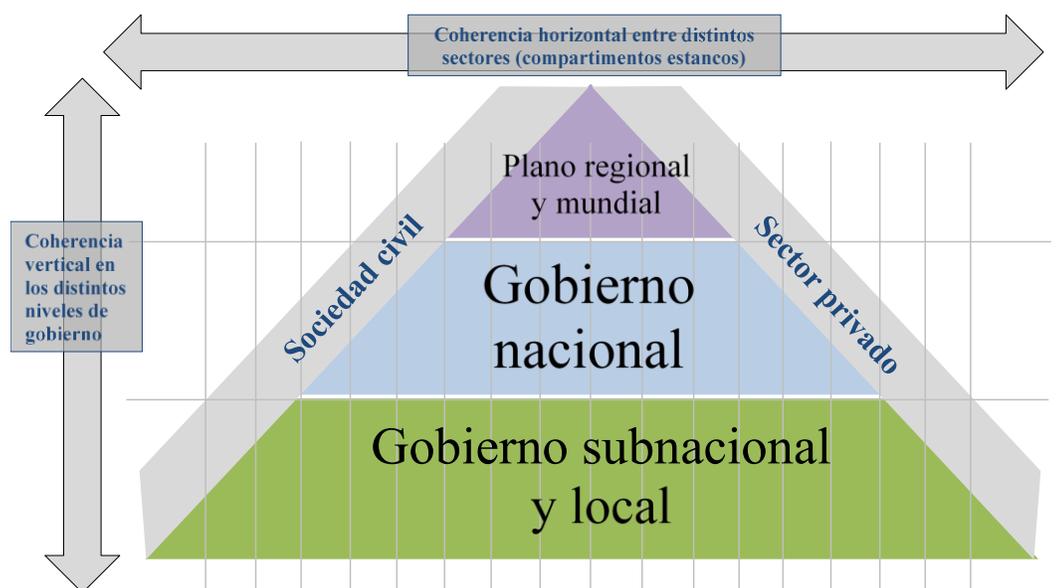
17. La coherencia normativa y la coherencia institucional forman parte de la gobernanza de la sostenibilidad, y están estrechamente relacionadas entre sí. En cierta medida, son interdependientes. La coherencia normativa presupone cierto grado de coherencia institucional. Por ejemplo, se debería estimular la cooperación entre los responsables de formular políticas de transporte a nivel ministerial y sus homólogos en la esfera del medio ambiente para tratar de solucionar la congestión del tráfico. Por otra parte, la coherencia de las políticas también puede ser necesaria para promover la coherencia institucional. Cuando los ministros de diferentes ámbitos normativos acuerdan un enfoque normativo común, la organización administrativa tiene que facilitar su aplicación a nivel institucional. Uno de los problemas intrínsecos es que tanto las políticas como las instituciones tienden a perder eficacia con el tiempo. Es posible que la lógica en que se basan (teorías sobre políticas o lógica institucional) deje de ser pertinente para las nuevas circunstancias al cabo de 10 o 20 años. Por ejemplo, construir diques es una buena opción para proteger contra el agua, a menos que el nivel del agua siga subiendo: en ese caso, la teoría normativa debería pasar de trabajar contra el agua a trabajar con ella y crear “espacio para los ríos”, como se hizo en los Países Bajos. Una lógica institucional que produce compartimentos estancos claramente definidos, que son beneficiosos para la rendición de cuentas, tal vez tenga que cambiar para facilitar los programas intersectoriales. Por tanto, promover la coherencia debería ser un reto dinámico. Del

mismo modo, las cuestiones de coherencia adoptan distintas formas durante el ciclo de formulación de políticas. Un marco normativo e institucional para hacer frente al cambio climático que sea coherente a nivel nacional puede encontrar incoherencia durante la ejecución de los proyectos a nivel subnacional; y a la inversa, las iniciativas locales pueden verse obstaculizadas por la falta de coordinación entre los ministerios y organismos nacionales.

18. A fin de mejorar la eficacia de las políticas, quizás sea necesario mejorar la coherencia institucional mediante la creación de equipos de proyecto o de un programa interdepartamental o una organización de tipo matricial, por ejemplo, o siguiendo un enfoque de gestión por grupos. Muy a menudo se considera que fusionar departamentos es una solución rápida para promover la coherencia. Es evidente que las políticas relacionadas con el clima y la energía se deben integrar en la medida de lo posible y, en varios países, esto ha llevado a unir estas esferas en un mismo ministerio. Sin embargo, no está nada claro que esa fusión conduzca a una mejor gestión del vínculo entre el clima y la energía, ni en qué condiciones podría conseguirse, ni si ese enfoque es adecuado para los países en que escasea la energía.

19. La experiencia demuestra que los esfuerzos por promover la coherencia normativa e institucional deben centrarse en: a) los problemas horizontales que afectan a varios sectores, superando la mentalidad del pensamiento compartimentado, entre otras cosas; b) los desafíos verticales que se plantean en varios niveles de la administración; y c) lograr que la sociedad civil y el sector privado participen en todas las etapas del proceso, desde la concepción de las políticas hasta su aplicación y evaluación (véase la figura).

Coherencia normativa e institucional para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: perspectiva horizontal, vertical e inclusiva



20. Para buscar soluciones a la falta de coherencia normativa e institucional se necesitan enfoques e instrumentos estratégicos que se puedan aplicar a ambos problemas al mismo tiempo. En el presente documento se proponen nueve enfoques

o tipos de intervención que pueden dar resultado, ya que han demostrado ser útiles en la práctica: coordinación, integración, armonización, gobernanza en varios niveles, compatibilidad, conciliación, reforma, desarrollo de la capacidad y empoderamiento. Todos ellos se examinan en la sección IV. En la sección III se tratan brevemente las necesidades de coherencia específicas para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se examinarán en profundidad en la reunión de 2018 del foro político de alto nivel para el desarrollo sostenible.

III. La coherencia como reto de gobernanza para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ejemplos extraídos de cinco de los Objetivos

Objetivo 6: agua limpia y saneamiento

21. El Objetivo 6 tiene dos metas relacionadas con la gobernanza: la meta 6.a, sobre la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, y la meta 6.b, sobre el fortalecimiento de la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento. Uno de los retos específicos en esta esfera, que tradicionalmente está dominada por el discurso técnico, es que los aspectos institucionales de la gestión de los recursos hídricos y la adopción de decisiones no toman en consideración de forma efectiva las necesidades de los hogares pobres. El resultado ha sido que los hogares pobres no están conectados a las redes de suministro de agua, o no han solicitado la conexión. Esto ejemplifica la necesidad de una mayor coherencia normativa e institucional vertical y de que los agentes no gubernamentales lleven a cabo acciones no oficiales para ayudar a los hogares pobres.

Objetivo 7: energía asequible y limpia

22. La energía es esencial para el desarrollo, y obliga a pensar con audacia en términos tanto de gobernanza como de acceso. La finalidad de la meta 7.a es mejorar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia y promover las inversiones correspondientes. En cuanto a la meta 7.b, su objetivo es ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles, en particular para los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral.

23. Con respecto a la meta 7.1, sobre el acceso universal a la energía, es importante mencionar que, en muchos países, la producción de energía ha pasado de ser un servicio público (local) a estar controlada por empresas privadas que, a continuación, han crecido en tamaño y poder y casi se han convertido en monopolios. Como reacción, en muchos países han surgido iniciativas locales que tratan de descentralizar la producción de energía y conseguir que la energía renovable vuelva a formar parte del patrimonio común. En algunos países se ha producido una transición de la gobernanza: en un primer momento fue de tipo jerárquico, a nivel estatal o local; de ahí se pasó a una situación de gobernanza de mercado (privatización de la producción de energía), que dio lugar a fracasos comerciales, y posteriormente se volvió al nivel local a través de redes dirigidas y controladas por las autoridades locales o por los ciudadanos. En otros países, la producción de energía ha estado en manos de empresas monopolistas privadas desde el principio. En buena medida, la producción y el consumo de energía afectan a varios países; por consiguiente, una mayor coherencia

entre las políticas de distintos países favorecería el crecimiento de la energía renovable. En términos institucionales, para lograr el acceso universal a la energía quizás sea necesario que los sistemas de energía centralizados quieran y puedan integrarse con las pequeñas iniciativas locales o crear alianzas con ellas. Los programas de energía sostenible de Croacia y Mongolia, donde se combinan los mecanismos de gobernanza de mercado (ámbito privado), de redes (colaborativos) y jerárquica (centralizados), se han considerado exitosos. Un ejemplo de una iniciativa de reglamentación que ha dado resultado es el caso de Ghana, donde se logró reducir considerablemente el consumo energético de los refrigeradores domésticos en los hogares sin aire acondicionado, que era de cerca del 70% del total y provocaba interrupciones en el suministro.

24. La situación que se acaba de describir también se aplica a la meta 7.b, sobre la ampliación de la infraestructura energética y la modernización de las tecnologías relacionadas con la energía. En muchos casos, las políticas que gobiernan la infraestructura energética están muy influidas por las fuerzas del mercado y las prioridades financieras y geopolíticas. Para lograr el Objetivo 7 en el pleno espíritu de la Agenda 2030 podría ser necesario que los Gobiernos ejercieran una mayor influencia en materia de reglamentación y fomentaran las iniciativas centradas en la base (no dejar a nadie atrás). Además, los debates sobre la coherencia normativa e institucional deben vincularse a iniciativas de ámbito mundial relacionadas con la energía, como Energía Sostenible para Todos y el Pacto Mundial de Alcaldes por el Clima y la Energía.

Objetivo 11: ciudades y comunidades sostenibles

25. El Objetivo 11 tiene tres metas relacionadas con la gobernanza: la meta 11.a, sobre el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional para vincular las zonas urbanas y no urbanas; la meta 11.b, sobre el fomento de políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y el desarrollo y la puesta en práctica de la gestión integral de los riesgos de desastre; y la meta 11.c, que habla de proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

26. Las ciudades son centros neurálgicos de innovación y riqueza, pero también de pobreza extrema. En África, Asia y América Latina hay ciudades en las que la sostenibilidad aún no es una cuestión prioritaria, a pesar de que están creciendo deprisa. Por el lado positivo, muchas ciudades están abanderando la lucha contra el cambio climático y otros problemas ambientales y sociales. Una de las principales dificultades es la coherencia vertical entre las políticas y los arreglos y mandatos institucionales nacionales y locales. Una queja generalizada de las grandes ciudades que son líderes en el desarrollo sostenible es que sus Gobiernos nacionales están bloqueando el progreso, entre otras cosas debido a la burocracia.

27. La atracción general que ejercen las ciudades ha debilitado la sostenibilidad de las zonas rurales y ha creado grandes zonas periurbanas. La relación entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales dificulta la coherencia horizontal. Un ejemplo de buena práctica es lo que ocurre en Ciudad del Cabo (Sudáfrica), donde el alcalde organiza reuniones mensuales con municipios de las zonas periurbanas que no disponen de recursos suficientes con el objetivo de que estos municipios se puedan beneficiar del poder adquisitivo de la zona metropolitana más amplia al adquirir equipos y servicios

necesarios a precios más bajos. En esas reuniones también se tratan otras formas de cooperación.

28. Además, muchas de las iniciativas de sostenibilidad que se ponen en marcha a nivel de la comunidad se caracterizan por la falta de formalidad. Por consiguiente, el desarrollo endógeno, basado en las tradiciones, los valores y el liderazgo de las propias comunidades, merece un lugar destacado como alternativa al desarrollo basado en iniciativas externas.

Objetivo 12: consumo y producción responsables

29. La finalidad del Objetivo 12 consiste en garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, lo cual requiere un cambio sistémico. En efecto, el Objetivo 12 abarca un espectro muy amplio de sectores y agentes económicos. Se espera que los Gobiernos nacionales tomen la iniciativa en lo relativo al consumo y la producción sostenibles, el uso eficiente de los recursos naturales, la reducción a la mitad de los desechos alimentarios, la gestión racional de los productos químicos y los desechos, la reducción de los residuos, las adquisiciones públicas sostenibles y la mejora de la disponibilidad de información. En cuanto a las empresas privadas, en especial las de gran tamaño y las transnacionales, se espera que adopten prácticas sostenibles e incorporen la información sobre la sostenibilidad en sus ciclos de informes. En su informe de 2017 sobre los progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (E/2017/66), el Secretario General expresa preocupación por el uso creciente de recursos naturales en todo el mundo y, en particular, en Asia Oriental — una tendencia contraria al Objetivo 12—, y por la deficiente aplicación de los acuerdos internacionales sobre los desechos peligrosos y los contaminantes orgánicos persistentes. Las metas de política del Objetivo 12 se apoyan en tres objetivos de gobernanza: uno, relacionado con la ciencia y la tecnología; otro, sobre instrumentos de vigilancia para el turismo sostenible, y otro, sobre la eliminación de las distorsiones del mercado, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales para el medio ambiente.

30. Lograr el Objetivo 12 requiere un marco nacional sólido para regular el consumo y la producción sostenibles que esté integrado en los planes nacionales y sectoriales, unas prácticas comerciales sostenibles y un comportamiento sostenible por parte de los consumidores, y también precisa de normas internacionales sobre la gestión de los productos químicos y los desechos peligrosos. Un posible error de gobernanza consistiría en entender la transición a la economía circular y la responsabilidad social empresarial principalmente como una dificultad informal de la gobernanza de redes, y considerar que los mecanismos del mercado son capaces de dar respuesta a los problemas más difíciles. Este enfoque no tiene en cuenta los puntos débiles de la gobernanza de redes, como las deliberaciones prolongadas y la ausencia de normas y de rendición de cuentas democrática. Es posible que se necesite apoyo de los mecanismos de gobernanza jerárquica (reglamentación). Es bien sabido que, cuando un marco de gobernanza no funciona bien, incorporar algún elemento de un estilo de gobernanza que haya sido “desestimado” puede mejorar la situación. En el caso del Objetivo 12, fortalecer la función de los Gobiernos y sus ramas legislativas mejoraría la eficacia de los enfoques voluntarios vigentes. Esto significa que, en lo que respecta a la coherencia normativa e institucional, las iniciativas y los acuerdos voluntarios e informales entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil (por ejemplo, los “pactos verdes”) deberían estar integrados en un marco de coherencia reglamentaria que sienta las bases de la relación entre las distintas partes. En cuanto a la función de las empresas, es cada vez más evidente que las que han adoptado la responsabilidad

social empresarial desean participar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Diversas redes de responsabilidad social empresarial, como International Network for Corporate Social Responsibility, que desarrolla su actividad principalmente en países africanos, han llegado a la conclusión de que un Gobierno y una gobernanza de calidad son fundamentales para alcanzar sus objetivos.

Objetivo 15: la vida en la tierra

31. El Objetivo 15 incluye tres metas relacionadas con la gobernanza: la meta 15.a, relativa a los recursos financieros para conservar y utilizar de forma sostenible la biodiversidad y los ecosistemas; la meta 15.b, que hace referencia a financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión; y la meta 15.c, que se refiere a aumentar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas, incluso aumentando la capacidad de las comunidades locales.

32. El Objetivo 15 pone de relieve la necesidad de aumentar los recursos destinados a la conservación de la diversidad biológica y los ecosistemas. Sin embargo, esta estrategia puede resultar ineficaz o, al menos, poco rentable si existen al mismo tiempo políticas contradictorias que se perjudican entre sí en otros ámbitos, como la agricultura, el transporte y las infraestructuras, la minería y el desarrollo económico. Por tanto, la coherencia normativa, con el apoyo de la coherencia institucional, es fundamental, y parece que un liderazgo firme a nivel central es una condición previa.

33. Todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible están vinculados entre sí, y la coherencia es un desafío en todos ellos. El Objetivo 1, relativo a la erradicación de la pobreza, requiere coherencia normativa e institucional con el Objetivo 8, que trata del crecimiento y el empleo; el Objetivo 10, que trata de la reducción de la desigualdad; y el Objetivo 12, que trata del consumo y la producción sostenibles. Además, el Objetivo 1, relativo a la erradicación de la pobreza, exige la priorización del Objetivo 6, relativo al agua y el saneamiento, y el Objetivo 7, relativo a la energía.

IV. Enfoques para promover la coherencia normativa e institucional para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

34. En el cuadro que figura a continuación se resumen los nueve tipos de intervención que pueden mejorar la coherencia, con algunos ejemplos. Las nueve intervenciones se describen con más detalle en los párrafos que siguen.

Tipos de intervención orientada a promover la coherencia normativa e institucional para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ejemplos de prácticas que han dado resultado

<i>Tipo de intervención</i>	<i>Ejemplos de buenas prácticas para promover la coherencia normativa (N) e institucional (I)</i>
Intervenciones inspiradas en la gobernanza jerárquica	
Coordinación: cooperación estructurada guiada por principios y normas	Participación estructurada del Parlamento (Alemania, Argentina, Etiopía, India, Trinidad y Tabago) (I) Arreglos de coordinación de alto nivel en el Gobierno (I)

<i>Tipo de intervención</i>	<i>Ejemplos de buenas prácticas para promover la coherencia normativa (N) e institucional (I)</i>
	Estrategia nacional para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (muchos países) (N) Exámenes nacionales voluntarios sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (N)
Integración: consideración de otra política, o fusión de políticas o instituciones	Política de contratación pública ecológica (integración de las esferas del medio ambiente y la economía) (Países Bajos y Comisión Europea) (N)
Armonización: adaptación mutua de políticas e instituciones mediante la colaboración formal o informal	Introducción de grupos temáticos sobre políticas en varios departamentos y con agentes no gubernamentales (Cabo Verde) (N e I) Reuniones periódicas de los alcaldes del municipio principal y las comunidades circundantes (Sudáfrica) (N)
Gobernanza en varios niveles: colaboración estructurada entre distintos niveles administrativos	Integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel subnacional (Dinamarca, Maldivas, Nepal y Países Bajos) (N) Comisión nacional de desarrollo sostenible, con la participación de todos los niveles de gobierno (Bélgica y Brasil) (N e I)
Intervenciones inspiradas en la gobernanza de redes	
Compatibilidad: cooperación entre políticas e instituciones opuestas que mantienen su propio carácter	“Pactos verdes” entre el Gobierno, las empresas y la sociedad civil (Países Bajos) (I)
Conciliación: solución de conflictos, logrando al mismo tiempo una mejor colaboración	Reducción de las tensiones en esferas conflictivas a través de la gestión del medio ambiente (tratamiento de las aguas residuales en Chipre) (N)
Desarrollo de la capacidad: formación y capacitación y fomento de la responsabilización respecto de la coherencia normativa e institucional	Actividades de creación de capacidad ofrecidas a las partes interesadas (Indonesia) (N e I) Laboratorio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: solución conjunta de problemas mediante la coproducción (Brasil) (N) Fortalecimiento de los sistemas de gestión de las finanzas públicas locales (Honduras) (I)
Intervenciones inspiradas en la gobernanza de mercado	
Reforma del sector público: cambio de forma, estructura o cultura de las organizaciones del sector público	Normas sostenibles en la bolsa de valores del país (Botswana, Indonesia, Japón y Nigeria) (I)

<i>Tipo de intervención</i>	<i>Ejemplos de buenas prácticas para promover la coherencia normativa (N) e institucional (I)</i>
Empoderamiento: mandato de colaboración entre todos los niveles y departamentos y más allá	Equipos de proyecto o direcciones interdepartamentales (muchos países) (I) “Equipos temáticos” interdepartamentales para aumentar la coherencia normativa (Países Bajos) (I)

Coordinación

35. La coordinación, o la cooperación estructurada guiada por principios y normas, es el enfoque más conocido para promover la coherencia. Crear modalidades de colaboración entre instituciones que representan sectores normativos para coordinar las políticas y las instituciones puede ser más eficaz, eficiente y rápido que poner en marcha un proceso formal de reorganización para fusionarlas. Las reorganizaciones suelen ir acompañadas de un largo período de tensión y confusión. Varios países han creado comités interinstitucionales o ministeriales (de alto nivel) para abordar cuestiones relacionadas con las conexiones e integrar mejor la formulación de políticas. En Bhután, la Comisión de la Felicidad Nacional Bruta, que está presidida por el Primer Ministro, supervisa la coherencia normativa e institucional para lograr el desarrollo sostenible. En otros países, la iniciativa corresponde a diversos ministerios, como el de Planificación (Togo), Relaciones Exteriores (China y Egipto), Finanzas (Brasil y Liberia), Energía (Maldivas), Desarrollo Regional (Ucrania) o Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Bélgica). Los informes de síntesis de los exámenes nacionales voluntarios presentados en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible son una valiosa muestra de las estructuras de coordinación de alto nivel, que en ocasiones se fundamentan en la constitución (Bélgica y Bhután) o en una ley (Luxemburgo). Algunos países cuentan con un comité de coordinación de alto nivel presidido por el Primer Ministro (Costa Rica). En algunos se ha nombrado a un coordinador de alto nivel con una función de supervisión de la coherencia (Bangladesh y Nigeria).

Integración

36. La integración es otro enfoque bien conocido para lograr la coherencia. Supone tener en cuenta otras políticas, o fusionar completamente políticas o instituciones, lo cual puede ser un medio para mejorar la coherencia y la uniformidad, pero no el único, ni mucho menos. La integración horizontal de las políticas está especialmente indicada para satisfacer las exigencias de coherencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la planificación estratégica a nivel nacional, regional o metropolitano. Consiste en incorporar un determinado aspecto a todas las políticas pertinentes. La integración de las políticas puede ser necesaria para hacer frente a problemas complejos del desarrollo sostenible, como el nexo entre el agua y la agricultura, o el nexo entre la energía y el transporte.

37. El desarrollo sostenible es, en sí mismo, un ejemplo de integración normativa que abarca las dimensiones económica, social y ambiental. En Bhután, Bélgica y otros países, la Constitución exige integrar el desarrollo sostenible en todas las políticas. Un artículo esencial del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea exige integrar el medio ambiente en todos los sectores para lograr el desarrollo sostenible. En cuanto a la integración institucional, normalmente consiste en unir departamentos. Juntar en un mismo ministerio la política medioambiental y la de infraestructura, por ejemplo, puede ayudar a resolver la congestión del tráfico y los problemas de la

contaminación atmosférica, pero no hay garantía de éxito. En cuanto a la agricultura y el medio ambiente, en algunos países se han unido en un mismo ministerio y el resultado ha sido una mayor coherencia normativa, pero en otros las políticas ambientales han salido mal paradas. Integrar la función de supervisión de las esferas normativas, incluida la de elaboración de estadísticas o recopilación de datos, puede dar muy buen resultado, y podría dar más visibilidad a la correlación entre dos políticas, lo cual resulta especialmente útil cuando están orientadas en distintas direcciones.

Armonización

38. Armonizar las políticas es un método más liviano, en términos institucionales, de promover la coherencia. Supone la adaptación mutua de políticas e instituciones, a fin de crear sinergias o impedir que se socaven mutuamente, creando asociaciones o alianzas entre los principales agentes gubernamentales y entre agentes gubernamentales y no gubernamentales, por ejemplo. Antes de aplicar este enfoque es imprescindible superar la fragmentación eliminando la mentalidad de compartimentación dentro del gobierno y entre el gobierno y las partes interesadas. Para ello se pueden organizar reuniones informales y fomentar la comprensión y la confianza mutuas, creando así una plataforma para una colaboración fructífera y beneficiosa para todos los interesados. También se pueden designar “embajadores” o “agentes multiplicadores”, que son los primeros grupos de interesados que se suman al proyecto.

39. La armonización no debe confundirse con un llamamiento más general a acabar con la compartimentación institucional: sin ella, la atención está más dispersa y menos estructurada, y hay menos rendición de cuentas y menos transparencia. Conviene alentar a los funcionarios públicos a hablar más abiertamente con otros agentes, incluidos los interesados no gubernamentales, de los problemas relacionados con la sostenibilidad, e incluso pedirles expresamente que lo hagan. La armonización de las políticas puede ser un medio eficaz para introducir medidas sencillas cuando no se necesitan grandes intervenciones, y puede allanar el camino y generar apoyo para emprender transiciones de mayor calado. Ejemplos de esas intervenciones son el intercambio de conocimientos y experiencias y su difusión. El surgimiento de algunas novedades, como la tecnología de cadenas de bloques, puede imponer o forzar la armonización, con la consiguiente necesidad de crear capacidad para trabajar con las nuevas tecnologías.

40. Un ejemplo de buena práctica de armonización normativa e institucional consiste en introducir un enfoque basado en grupos temáticos dentro del Gobierno y en las relaciones con el sector privado y la sociedad civil. Un grupo temático es, según la conocida definición de Michael E. Porter, un “grupo de empresas e instituciones relacionadas, interconectadas y geográficamente cercanas que se dedican a un ámbito determinado y están vinculadas por elementos comunes y complementariedades”⁴. La existencia de grupos temáticos hace que el seguimiento de los efectos de las políticas y la presentación de información al respecto trasciendan las estructuras compartimentadas existentes. Ofrece un marco a través del cual se pueden armonizar los objetivos de política y los incentivos para la esfera que se coordina, y se pueden combinar distintos intereses con distintas partes interesadas (públicas y privadas). Integrar adecuadamente varios instrumentos prácticos en una sola plataforma que vincule a todos los departamentos y sectores puede ser el punto de partida para

⁴ Michael E. Porter, “Location, competition and economic development: local clusters in a global economy”, *Economic Development Quarterly*, vol. 14, núm. 1 (febrero de 2000).

mejorar el proceso de adopción de decisiones y, por ende, para conseguir la coherencia política e institucional basada en un mecanismo eficiente de asignación de recursos (presupuestación y programación).

41. Desde un punto de vista institucional y de política pública, el trabajo a través de grupos temáticos puede ser muy útil para reconocer los problemas institucionales que frenan la competitividad y la innovación y resolverlos mediante el diálogo entre todas las partes interesadas. Es un buen punto de partida para establecer alianzas en diversas esferas, como la infraestructura, la investigación, la capacitación y la reglamentación, lo cual posibilita un enfoque integrado y coordinado. En la Unión Europea, el objetivo declarado de poner en marcha una política marítima integrada a nivel europeo ha llevado a la creación de grupos temáticos nacionales en el seno de la Unión Europea como medio para asegurar la coherencia normativa e institucional. En Cabo Verde, la estrategia de desarrollo nacional de mediano y largo plazo se ha estructurado en grupos temáticos centrados en el negocio del transporte marítimo y aéreo, la tecnología de la información y las comunicaciones y el turismo. En el caso del grupo temático del transporte marítimo, el factor aglutinante fue la ubicación geoestratégica del país como elemento generador de una ventaja comparativa y competitiva. Este grupo sirvió de plataforma durante el ejercicio de planificación y presupuestación, y todos los interesados participaron en la formulación de las políticas, lo que aportó cierta coherencia.

Gobernanza en varios niveles

42. La gobernanza en varios niveles, o la colaboración estructurada entre distintos estratos administrativos, es una forma especial de armonización de las políticas que es pertinente para todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para que funcione bien, las responsabilidades de las autoridades subnacionales tienen que estar claramente definidas, y los recursos y conocimientos especializados correspondientes tienen que estar en consonancia con sus responsabilidades. Además, la calidad de la interacción entre los diferentes niveles de gobierno influye en gran medida en su eficacia.

Compatibilidad

43. Debido a que la falta de coherencia normativa o institucional está arraigada en las tradiciones o los valores culturales, y teniendo en cuenta que en muchos países la composición de la población dista mucho de ser homogénea, asegurar la compatibilidad puede ser una buena estrategia. La compatibilidad supone conseguir que dos o más políticas o instituciones distintas o contrastantes trabajen juntas al tiempo que mantienen sus diferencias básicas, como sus valores y objetivos subyacentes. El pluralismo cultural que existe en la mayoría de los países, y que va en aumento, muchas veces se interpreta como una amenaza para el desarrollo sostenible y, especialmente, para la sostenibilidad social. Por lo tanto, la actitud dominante ha sido que se debe promover la asimilación de las opiniones culturales y étnicas, algo que muchas veces se denomina, eufemísticamente, “integración”. Esto obvia el hecho de que la gobernanza de la sostenibilidad se apoya en los valores culturales como impulsores de la transformación social. Otro enfoque podría consistir en centrarse no en el sentido de comunidad ni en los valores compartidos, sino en la compatibilidad⁵. Este enfoque reconoce que existen diferencias que, en principio, son valiosas, pero que pueden causar tensiones e incompatibilidades. Estas diferencias no

⁵ Véase Arie De Ruijter, “Cultural pluralism and citizenship”, *Cultural Dynamics*, vol. 7, núm. 2 (1995).

se deben eliminar, sino más bien regular. Para ello es necesario que el Gobierno salvaguarde sistemáticamente valores como la empatía y la tolerancia y reconozca el valor del pluralismo.

Conciliación

44. El enfoque de la conciliación está relacionado con el del avenimiento, que puede resultar útil cuando la falta de coherencia normativa o institucional está acompañada de desacuerdos prolongados entre sectores y departamentos. Se pueden aplicar enfoques centrados en la solución de conflictos y en la búsqueda del beneficio mutuo. Se necesita liderazgo para determinar cuándo ha llegado el momento de intervenir y para gestionar esos enfoques y procesos.

Desarrollo de la capacidad

45. Hay una tremenda necesidad de inversiones en desarrollo de la capacidad para lograr que la promoción de la coherencia normativa e institucional se entienda y se sienta como algo propio. Por ejemplo, hay que impartir formación sobre cómo tener una visión más holística y cómo entender los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todas sus dimensiones, y también sobre cómo negociar con diplomacia y con el objetivo de obtener beneficios mutuos para superar los conflictos de interés que menoscaban la coherencia de las políticas, así como sobre los principios e instrumentos administrativos modernos. Se tienen que elaborar instrumentos de política de otro tipo, y se tienen que poner a prueba junto con los enfoques clásicos que giran en torno a las normas, los impuestos, los incentivos y la financiación, entre otras cosas. Las escuelas de administración pública y las organizaciones de capacitación deberían tomar la iniciativa al respecto. Los Gobiernos de distintos países podrían elaborar programas de preparación entre pares.

Reforma del sector público

46. La reforma del sector público, o la alteración de la forma, la estructura o la cultura de las políticas o las instituciones, es el enfoque más radical. Las reformas recientes se han centrado en la contratación externa y el aumento de la eficiencia y la productividad, como en el sector privado. Tales reformas suelen incluir la fusión o integración de departamentos o la subcontratación de tareas a los organismos, lo cual es contraproducente en lo que respecta a promover la coherencia. Las reformas del sector público que se rigen por el ahorro pueden dar lugar a la disolución de los arreglos establecidos para lograr la participación de los interesados y de los ciudadanos en general, lo cual es contrario al principio de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás. Existe abundante bibliografía académica sobre la reforma del sector público desde una perspectiva comparativa, de la que podrían extraerse conclusiones⁶. Una de ellas es que la reforma del sector público para promover la coherencia debería centrarse menos en la eficiencia y más en la eficacia. Para ello hay que crear nuevas alianzas y otras estructuras organizativas que conecten mejor entre sí los compartimentos estancos y vinculen a los agentes internos y externos. La tecnología de la información y las comunicaciones está contribuyendo a este cambio.

47. Además, las reformas del sector público deben centrarse en conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una administración eficiente, eficaz e innovadora

⁶ Véase, por ejemplo, Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: a Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3ª ed. (Nueva York, Oxford University Press, 2011).

del sector público no produce automáticamente unos resultados más sostenibles. Conseguir los Objetivos y los niveles de coherencia necesarios debería formar parte de todo programa de reforma. Dado que esos programas pueden abarcar varios años, debería considerarse la posibilidad de reorientar las reformas en curso para cumplir mejor los Objetivos.

48. Un buen ejemplo de cómo se puede promover la coherencia a través de la reforma del sector público es la introducción, en Cabo Verde, de un sistema estructurado de presupuestación y planificación. Con la meta 17.13 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se procura aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas. Para lograr la estabilidad macroeconómica se necesita coherencia normativa e institucional a largo plazo y de forma constante. Los sistemas de planificación y presupuestación son indispensables para lograr ese objetivo, teniendo en cuenta que esos sistemas, una vez en vigor, ejercen una presión positiva en las organizaciones para que adopten nuevos procedimientos y procesos (reestructuración organizacional) orientados a cumplir sus objetivos. La coordinación, la integración, la armonización y otros tipos de intervención se pueden facilitar en el marco de un sistema específico de presupuestación y planificación a fin de gestionar el proceso de adopción de decisiones para el cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos. El logro de la coherencia política e institucional mediante sistemas de planificación y presupuestación requiere adoptar los siguientes instrumentos: a) una definición de visión o plan de mediano a largo plazo de carácter participativo y con un enfoque de gestión por grupos; b) una estrategia de deuda a mediano plazo (la estrategia de financiación sostenible que garantice la estabilidad macroeconómica dentro de la visión o el plan); c) un marco fiscal a mediano plazo; d) un marco de gasto a mediano plazo; e) un presupuesto o una programación plurianual; f) sistemas de seguimiento y evaluación; y g) un enfoque de gestión basada en los resultados.

Empoderamiento

49. El empoderamiento supone pedir a personas de distintos departamentos que trabajen juntas y dar a quienes ocupan los peldaños más bajos de la jerarquía responsabilidades y facultades discrecionales para adoptar decisiones apropiadas. Este tipo de intervención sigue el razonamiento de que quienes trabajan cerca de los problemas normativos e institucionales son los que se encuentran en la mejor posición para evaluar qué debe hacerse en muchas situaciones no habituales. Entre estos “burócratas de pie de calle” hay agentes de policía, maestros y trabajadores sanitarios. A los funcionarios encargados de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los diversos niveles de la administración se les podrían asignar facultades discrecionales similares.

V. Principios subyacentes e instrumentos prácticos para promover la coherencia normativa e institucional

50. No existe ningún plan general de promoción de la coherencia normativa e institucional para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, puesto que las circunstancias de los Estados Miembros de las Naciones Unidas difieren demasiado entre sí. Las prácticas que han dado buenos resultados en otros lugares deben considerarse con precaución, ya que lo que funciona bien en un país puede ser un fracaso en otro. Por lo tanto, es más exacto llamar a tales éxitos ejemplos inspiradores o buenas prácticas, en lugar de mejores prácticas.

51. Los diversos enfoques para buscar la coherencia normativa e institucional deben ponerse en práctica por medio de mecanismos e instrumentos que hayan dado resultado en un país concreto. Los instrumentos para promover la coherencia no son una excepción a la regla que dice que los instrumentos nunca tienen un valor neutro: se apoyan en supuestos sobre la función de los Gobiernos y sobre el momento en que se deben emplear instrumentos jurídicos o no jurídicos, entre otras cosas. Los valores y las hipótesis que sirven de base a los instrumentos y herramientas eficaces suelen estar en consonancia con la cultura institucional de los departamentos gubernamentales, que muchas veces reflejan las opiniones, los valores y las hipótesis inherentes a la cultura y la tradición. Por ello, una gobernanza eficaz de la coherencia para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere comprender bien la identidad de cada país, su diversidad cultural y sus diferencias con otros países. Al mismo tiempo, las estructuras de gobernanza mundiales están cada vez más interrelacionadas debido al empuje de las tecnologías digitales y los datos que generan y a la facilidad con que puede circular la información. Por lo tanto, la búsqueda del objetivo común de coherencia política e institucional requiere una gobernanza diferenciada sobre el terreno.

52. Los conocimientos actuales en materia de eficacia administrativa y, en particular, de gobernanza para la sostenibilidad sugieren que la falta de coherencia tal vez no se deba solamente a la existencia de estructuras demasiado jerárquicas. La jerarquización puede ser un problema, pero también puede ser una solución. En los países no jerárquicos tal vez se necesiten normas para orientar las deliberaciones entre las partes interesadas y el Gobierno, de la misma forma que un Gobierno centralista podría beneficiarse de los conocimientos y la aceptación resultantes de la participación de los interesados. Por su parte, un país liberal respecto al mercado puede promover mecanismos de coherencia muy eficientes, pero ineficaces, al seguir el lema “menos es más”. Por ejemplo, cuando una oficina ministerial responsable del catastro de ámbito nacional, con un volumen de operaciones de 300 millones de euros, se convirtió en una agencia, el nexo funcional entre el ministerio y la agencia, que era políticamente importante, quedó reducido a un solo empleado por motivos de ahorro, lo cual creó un riesgo institucionalizado de falta de coherencia.

53. Los mecanismos e instrumentos para la coherencia normativa e institucional se pueden clasificar en tres grupos con valores subyacentes más o menos similares: instrumentos de gobernanza jerárquica, de gobernanza de redes y de gobernanza de mercado. Entre los instrumentos de gobernanza jerárquica que se pueden utilizar para promover la coherencia figuran las normas, los procedimientos de coordinación, la vigilancia del cumplimiento y las disposiciones para garantizar la rendición de cuentas. Como ejemplos de instrumentos de gobernanza de redes se encuentran el establecimiento o el fomento de asociaciones y alianzas informales y la organización de sistemas de apoyo y examen entre pares. La gobernanza de mercado supone la utilización por parte del Gobierno, y dentro del Gobierno, de instrumentos que normalmente utilizan los operadores económicos. Es el caso de las medidas de eficiencia para eliminar los trámites burocráticos que obstaculizan la coherencia, el empoderamiento de los encargados de formular políticas, la facilitación de la cooperación, la creación de organismos, la privatización, los incentivos financieros o los impuestos y las adquisiciones públicas.

54. La promoción de la coherencia requiere que todos esos instrumentos o mecanismos estén disponibles en una misma “caja de herramientas” y que se utilicen de forma compatible con la cultura institucional o nacional y, al mismo tiempo, que sean tan innovadores como sea posible. Esto puede resultar difícil cuando predomina un estilo de gobernanza en particular en un país o una organización administrativa;

es posible que resulte necesario desarrollar las aptitudes para utilizar las otras familias de instrumentos.

55. Quizás haya que emplear varios instrumentos para lograr la coherencia. Para establecer una alianza entre distintos sectores normativos tal vez sea necesario un acuerdo o unas normas formales. Si la posibilidad de imponer una obligación o llevar a cabo una reorganización se considera el último recurso, pero se mantiene sobre la mesa, los interesados pueden sentirse motivados para colaborar de manera voluntaria. Para combinar distintos instrumentos de gobernanza en un marco dinámico hay que pensar desde distintos puntos de vista. El enfoque de la “metagobernanza” (la gobernanza de la gobernanza) se ha perfilado como un modelo eficaz para reducir el número de errores de gobernanza y mitigar sus repercusiones⁷.

56. Además de conocer todas las herramientas disponibles, los altos cargos administrativos tienen que tener una mentalidad abierta y un mandato claro para seleccionar y combinar instrumentos de diferentes estilos de gobernanza en un marco de gobernanza operacional orientado a la coherencia normativa con unos mecanismos institucionales adecuados.

57. En el futuro habrá mejores formas de observar en tiempo real los efectos de las decisiones normativas, con flexibilidad para hacer los ajustes necesarios. Un ejemplo de este tipo de ajuste que ya se ha puesto en práctica es el desvío del tráfico o la restricción de la circulación cuando los niveles de contaminación son demasiado elevados. Los instrumentos de simulación de políticas permitirán a los encargados de su formulación modificar ciertos parámetros de las opciones presentes en su “caja de herramientas” para ver qué efectos pueden tener. Por ejemplo, ¿cuál podría ser el efecto de subir los impuestos un 1%?

58. Más concretamente, quizás merezca la pena utilizar un instrumento de evaluación de los efectos para determinar los posibles costos y beneficios de las medidas encaminadas a mejorar la coherencia normativa o institucional. En la actualidad, la legislación y las políticas se someten a esas evaluaciones del impacto (normativo o de otro tipo), pero las medidas orientadas a la coherencia siguen siendo la excepción, a pesar de que los costos sociales y de otro tipo de los intentos fallidos de promover la coherencia pueden ser enormes.

59. La promoción de la coherencia normativa e institucional requiere la participación de todos los interesados: el Gobierno, las entidades de la administración pública, las universidades y las instituciones dedicadas a la investigación, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los asociados internacionales, entre otros. Mediante la adopción de arreglos institucionales para la coherencia normativa, como el enfoque mencionado de grupos temáticos dentro de un mismo sistema de presupuestación y planificación, cabe crear ámbitos normativos en los que se puedan integrar o armonizar las visiones y los intereses de todos los intervinientes a través de un denominador común. Todas las partes interesadas tendrían acceso a una plataforma dedicada al diálogo y al descubrimiento de soluciones innovadoras y disruptivas. Sin embargo, esto requiere un sistema de información sólido. En los últimos cinco años, los sistemas de información se han visto alterados con la llegada del concepto de los macrodatos, que ya son una realidad en el mundo desarrollado. Las sociedades se han convertido en sociedades de la información en el sentido de que distintas plataformas generan y capturan miles de millones de bytes a diario. El desafío consiste en crear sistemas de información que capturen esta información en

⁷ Véase Louis Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets* (Heidelberg (Alemania), Physica-Verlag, 2008).

beneficio de todos. Por ejemplo, en el caso de África, los macrodatos brindan la oportunidad de obviar algunas de las etapas intermedias del desarrollo al proporcionar a los agricultores un mayor acceso a información oportuna, pertinente y eficaz en función de los costos sobre mejores prácticas, mercados y precios.

60. Promover la coherencia resulta especialmente difícil para los Estados llamados frágiles. Los Estados frágiles tienen problemas en diversas esferas, como la seguridad física, las instituciones políticas legítimas, la buena gestión económica y la prestación de servicios sociales. En esos países, la coherencia normativa para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible está vinculada a los problemas en las esferas de la seguridad, la delincuencia y la legitimidad de las intervenciones del Gobierno. En esos contextos, los instrumentos de gobernanza de redes para conseguir la coherencia serán difíciles de aplicar. Según la clasificación elaborada en 2017 por el laboratorio de ideas The Fund for Peace, solo 54 (el 29%) de los 178 Estados analizados pueden considerarse muy sostenibles, sostenibles o estables⁸. Según esa organización, aproximadamente el 70% de los países estudiados pertenecen a las categorías “advertencia” y “alerta muy alta” con respecto a la fragilidad. Es posible que se tengan que examinar acuerdos específicos, como los proyectos de hermanamiento entre países o la movilización de apoyo del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil que ejercen la responsabilidad social empresarial.

61. Algo que no ha resultado ser la mejor forma de lograr cambios duraderos es la externalización de la innovación normativa e institucional. La externalización impide el aprendizaje interno y la asunción del proyecto como propio. El uso tradicional de la ayuda externa (consultoría) para preparar y proponer un proyecto de innovación estratégica debe sustituirse, en la medida de lo posible, por la preparación individual en el empleo. De ese modo, la puesta en práctica de intervenciones para promover la coherencia contribuirá directamente a la creación de capacidad. Aprender de las tareas difíciles es algo que se debe hacer internamente, mientras que los trabajos menos complicados sí se pueden externalizar.

62. En muchos casos, los pequeños Estados insulares en desarrollo son demasiado pequeños para desarrollar o contratar los conocimientos especializados necesarios para introducir instrumentos de promoción de la coherencia. Tal vez se necesiten medidas para crear economías de escala mediante colaboración estrecha, con apoyo de la tecnología de la información y las comunicaciones. Los pequeños Estados insulares en desarrollo están entre los países en desarrollo más vulnerables, y sus vulnerabilidades son singulares y específicas. El tamaño pequeño puede ser una ventaja para la coherencia normativa: un mayor contacto personal, por ejemplo, puede facilitar la comunicación entre los funcionarios públicos de distintos ministerios.

63. Por último, en varios países los Gobiernos cambian con frecuencia, con o sin elecciones. En esas situaciones, el problema concreto es la falta de coherencia a largo plazo. En los lugares donde es tradicional sustituir a muchos funcionarios públicos cuando un nuevo Gobierno asume sus competencias, es difícil mantener la calidad de la administración en un nivel elevado y constante. Estas situaciones cambiantes se producen en Estados tanto desarrollados como en desarrollo, especialmente cuando el sistema democrático es del tipo mayoritario que existe en muchos países. En lo que respecta a la coherencia normativa e institucional para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se trata de un problema sistémico lamentable para el que, a pesar de todo, han surgido soluciones. Por ejemplo, recabar la participación de la totalidad del Parlamento puede ser una buena estrategia para evitar la disrupción

⁸ The Fund for Peace. Índice de Estados frágiles. Disponible en <http://fundforpeace.org/fsi/data/>.

después de un cambio de Gobierno, como se ha demostrado en Jamaica. En Trinidad y Tabago, el Parlamento ha creado un comité especial conjunto sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible y se ha comprometido a tener presentes los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todas las disposiciones legislativas, incluida la asignación presupuestaria.

64. Todo programa de trabajo que trate de promover la coherencia normativa e institucional debe: a) ser liviano, claro y no excesivamente complicado; b) estar basado en un análisis de cómo combinar varios enfoques, principios e instrumentos para la coherencia normativa e institucional de forma sinérgica y sin que unos obren en detrimento de otros, en cada caso particular (país, zona subnacional, ciudad); y c) incluir un mecanismo para extraer conclusiones de las prácticas que han dado buen y mal resultado en otros países, tanto diferentes como similares.

65. Promover la coherencia no dará resultado si unos no aprenden de otros. Conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 es tan urgente y exige tanto esfuerzo que debemos tratar de evitar volver a inventar la rueda. Por lo tanto, se deben reorientar los proyectos y programas de hermanamiento, examen por homólogos y aprendizaje entre pares relacionados con los Objetivos a fin de dedicar un porcentaje sustancial (por ejemplo, el 10%) de los recursos al aprendizaje y el intercambio para promover la coherencia. El aprendizaje entre pares es un ejemplo de instrumento de aprendizaje que resulta eficaz en función del costo. Se debe considerar la posibilidad de establecer un mecanismo mundial de aprendizaje entre pares para promover la coherencia. Con él se financiarían los gastos de viaje y alojamiento de los expertos de un país que estén dispuestos a asesorar a otro país, a solicitud de este, a través de misiones de expertos, visitas de estudio o pequeños talleres. Los mecanismos de aprendizaje entre pares establecidos por la Comisión Europea para la aplicación de las políticas ambientales y de desarrollo regional de la Unión Europea representan una buena práctica, en particular sobre la promoción de la coherencia.

66. Además, sería recomendable establecer una red mundial de coordinadores nacionales encargados de la promoción de la coherencia que propicie el debate e intercambio de información sobre los éxitos y los fracasos. Varios países, como Nigeria, ya han designado coordinadores de alto nivel para los Objetivos de Desarrollo Sostenible cuyas competencias incluyen la coherencia.

VI. Recomendaciones

67. Se proponen las 10 recomendaciones siguientes orientadas a promover la coherencia normativa e institucional para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las recomendaciones están centradas en los Gobiernos nacionales, pero también son pertinentes en otros niveles. Su aplicación requiere la concurrencia de los órganos de las Naciones Unidas y los Estados Miembros, además de otras partes interesadas, en calidad de patrocinadores, entidades pioneras y seguidores.

Principios para lograr una mayor coherencia

1. **Promover la coherencia normativa siempre en sinergia con la promoción de la coherencia institucional.** Para ello se necesitan estrategias y herramientas concretas que resuelvan los problemas y eviten las contradicciones. Las organizaciones del sector público deben tener esos instrumentos a su alcance.
2. **Adaptar las medidas de promoción de la coherencia al ámbito específico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al contexto en que se aplicarán.** El

principio de “gobernanza común, pero diferenciada”⁹ se aplica plenamente a la coherencia normativa e institucional: las prácticas coherentes y diferenciadas deben ir de la mano.

3. **Contar con el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico al establecer las medidas concretas que se adoptarán para promover la coherencia.** De esta manera, estos asociados indispensables podrán aportar sus conocimientos esenciales sobre qué es lo que funciona, dónde y cuándo. Ello es especialmente importante porque están surgiendo alianzas intersectoriales entre distintos elementos del sector privado (empresas y sociedad civil).

Planificación, diseño y ejecución orientados a lograr una mayor coherencia

4. **Elaborar programas nacionales de trabajo para promover la coherencia.** Esos programas de trabajo podrían incluir objetivos e instrumentos a corto, mediano y largo plazo y basarse en un examen de cómo combinar diferentes estrategias e instrumentos para fomentar la coherencia normativa e institucional de forma sinérgica y sin que unos obren en detrimento de otros. Los programas de trabajo deberían incluir un mecanismo para vigilar su eficacia, y no deberían generar una carga administrativa adicional.
5. **Combinar múltiples enfoques para promover la coherencia.** Hay formas diversas de promover la coherencia. En el presente documento se mencionan nueve, a saber, la coordinación, la integración, la armonización, la gobernanza en varios niveles, la compatibilidad, la conciliación, el desarrollo de la capacidad, la reforma y el empoderamiento, que deben considerarse de manera sinérgica.
6. **Combinar instrumentos complementarios para fomentar la coherencia.** Se deben seleccionar y combinar instrumentos de promoción de la coherencia propios de la gobernanza jerárquica (reglamentación), la gobernanza de redes (colaboración) y la gobernanza de mercado (eficiencia e incentivos). Las tres familias de instrumentos expresan valores culturales, tradiciones e hipótesis diferentes y a veces opuestos, pero, en principio, complementarios. La promoción de la coherencia normativa y los arreglos institucionales conexos exige que todos estos instrumentos estén disponibles y que se cuente con capacidad para utilizarlos.
7. **Reorientar la reforma del sector público para conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** En la actualidad, las reformas están orientadas sobre todo a mejorar la eficiencia y la eficacia en general; se deben reorientar para promover la coherencia normativa e institucional con objeto de implementar la Agenda 2030.

Aprendizaje para lograr una mayor coherencia

8. **Introducir un mecanismo mundial de aprendizaje entre pares para promover la coherencia.** Con él se financiarían los gastos de viaje y alojamiento de los expertos de un país que estén dispuestos a asesorar a otro país, a solicitud de este, a través de misiones de expertos, visitas de estudio o pequeños talleres. Se podría basar en los mecanismos entre pares que ya existen.

⁹ Meuleman, L., y Niestroy, I. (2015). Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work, *Sustainability*, 12295–12321.

9. **Establecer una red mundial (una comunidad de intercambio de prácticas) de coordinadores nacionales responsables de promover la coherencia.** Esta red aceleraría el aprendizaje mutuo y la difusión de buenas prácticas e intentos fallidos entre los responsables de avanzar hacia una mayor coherencia en cada país. Los Gobiernos de distintos países podrían elaborar conjuntamente programas de formación entre pares. La preparación individual, también a cargo de asesores y consultores profesionales, podría convertirse en la nueva norma para acelerar la coherencia normativa e institucional. En ese empeño podrían participar las redes existentes, como el Centro de Excelencia para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

10. **La formación es la base: las escuelas nacionales de administración pública deben incorporar a sus planes de estudio, con carácter prioritario, la promoción de la coherencia para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** Otras escuelas y universidades deben sumarse a este esfuerzo.
