



# Informe mundial sobre el sector público

## Capítulo 1

### Estrategias integradas para la implementación de los ODS: el papel de las instituciones públicas y de la administración pública



#### Antecedentes

Hace dos años, los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya meta es erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible para el año 2030. La Agenda enfatiza la importancia de las interconexiones entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su naturaleza integral. Reconocer las posibles sinergias y compensaciones entre los objetivos y metas de desarrollo sostenible facilitará en gran medida el cumplimiento de los ODS. También ayudará a evitar efectos secundarios indeseables de acciones encaminadas a acelerar el avance de unas metas hacia la realización de otras metas.

El ámbito nacional desempeñará un papel crítico para el cumplimiento de las Metas. A nivel nacional, entender la forma de adaptar los marcos institucionales para producir políticas integrales que efectivamente consideren las interconexiones existentes entre los ODS será crucial para obtener avances; también tendrá importantes implicaciones para las administraciones públicas y los servidores públicos. En términos generales, promover la integración requiere encontrar maneras de promover la cooperación y la adopción de estrategias comunes entre instituciones que trabajan en temas estrechamente relacionados a diferentes niveles. Esto puede suponer establecer marcos institucionales adecuados, procedimientos de administración pública, mecanismos, arreglos presupuestales y recursos. También incluye diversas formas de colaboración con actores no estatales en el proceso de toma de decisiones.

El *Informe mundial sobre el sector público 2018* busca contribuir a los esfuerzos de todos los países para promover la integración de políticas, enfatizando los desafíos y oportunidades que se presentan a las instituciones y a la administración pública. El reporte ilustra, con base en ejemplos, las formas en que pueden considerarse, desde una perspectiva institucional, los distintos tipos de interconexiones entre los ODS. Busca servir de apoyo a quienes establecen políticas nacionales para implementar los ODS de forma integrada, en especial para aquellos que trabajaban en instituciones a cargo de la implementación de los ODS, así como en ministerios de planeación, financiamiento y sectoriales, y en gobiernos locales.

El reporte está organizado alrededor de tres preguntas generales. ¿Cuáles son los desafíos y oportunidades para la integración de políticas en las distintas etapas del ciclo de políticas públicas a nivel nacional, desde una perspectiva institucional? ¿Cuáles son los ejemplos de arreglos institucionales y administrativos que pueden promover estrategias integradas para la totalidad de la Agenda 2030? Y,

finalmente, ¿cuáles son los desafíos y oportunidades para las instituciones y la administración pública para producir estrategias integradas en diferentes áreas o nexos relacionados con los ODS? El capítulo 1 enmarca estas preguntas generales y sirve de introducción para el resto del informe.

#### Definición y medición de integración de políticas

En términos generales, la integración de políticas se refiere a “el manejo en el diseño de políticas de temas interconectados que trascienden las delimitaciones de las áreas de políticas establecidas y que no corresponden con las responsabilidades institucionales de departamentos individuales.” En la literatura relevante, el término “integración” se usa en sentidos ligeramente distintos.

**Figura 1. Grados de integración de políticas y conceptos relacionados**



Fuente: Stead y Meijers, 2009.

En este reporte, el término “integración” se usa en un sentido amplio. El concepto de diseño integrado de políticas se usa para referirse a proceso de políticas que: (i) identifican sistemáticamente conexiones relevantes e importantes de temas específicos a lo largo de los ODS y consideran esas interconexiones en el diseño de políticas; (ii) son consistentes a través de los niveles de implementación (y en particular, dado el enfoque nacional utilizado, de lo local a lo nacional); (iii) involucran a los actores interesados relevantes en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación, y (iv) proporcionan recursos adecuados para la implementación a todos los niveles.

Con el propósito de analizar los esfuerzos de integración desde una perspectiva institucional, el reporte toma en consideración tres dimensiones aceptadas de integración: integración horizontal, es decir, integración entre sectores o instituciones; integración vertical, es decir, la forma en que pueden alinearse los niveles de gobierno nacionales y sub-nacionales para obtener resultados coherentes; y participación de todos los actores

involucrados para la realización de objetivos comunes. En conjunto, estas tres dimensiones de la integración cubren todas las categorías relevantes propuestas en la literatura, como coherencia de políticas, enfoques integrados de gobierno (*whole of government*), y enfoques de toda la sociedad (*whole of society*).

### **Desarrollo sostenible, integración e instituciones**

La interdependencia entre los temas de desarrollo sostenible ha sido reconocida desde hace mucho tiempo y es quizá el principio fundamental del concepto de desarrollo sostenible. En esencia, mientras que considerar las múltiples conexiones entre sectores agrega condicionantes a la toma de decisiones, el diseño integrado de políticas permite una definición más completa de los problemas, que amplía el espacio de las políticas, potencialmente ofreciendo soluciones que no surgen al concentrarse solamente en un solo sector. Otros beneficios potenciales de la integración incluyen la emergencia de visiones compartidas a través de sectores y actores. En los últimos años, el trabajo sobre compensaciones y sinergias se ha multiplicado y ha cubierto muchas partes de los ODS.

Por ello, los beneficios potenciales del diseño de políticas integradas son claros. Los costos de la falta de coherencia entre políticas son también evidentes—tanto en los contextos nacionales como a través de las fronteras. No obstante, promover la integración en la práctica ha resultado difícil. Muchos concuerdan en que una de las principales causas de las deficiencias observadas es la incapacidad tanto de integrar completamente los principios de desarrollo sostenible en el trabajo de las instituciones existentes, como de alcanzar el grado de coordinación, coherencia e integración que requiere el desarrollo sostenible. Los obstáculos y desafíos a la integración generalmente identificados en la literatura incluyen: choques culturales entre agencias de gobierno; intereses creados en la sociedad; el hecho de que la planeación integrada puede cuestionar la jerarquía implícita entre agencias de gobierno; un sentido de propiedad y responsabilidad diluido; cadenas de rendición de cuentas débiles y en ocasiones en conflicto; procesos presupuestarios que no están bien adaptados a la planeación integrada; incentivos mal alineados para la cooperación entre agencias; y mayor complejidad debido a factores supra-nacionales, incluyendo compromisos asumidos y el involucramiento de actores regionales y de donantes en la formulación de políticas públicas nacionales. El mayor obstáculo a la integración quizás fue en el pasado la falta de legitimidad del desarrollo sostenible como paradigma. A pesar de progresos del concepto en el marco constitucional y legal, el desarrollo sostenible también debía competir en circunstancias desiguales con el modelo tradicional de desarrollo y con marcos sectoriales dotados de mayores recursos (por ejemplo, recientemente, el cambio climático). En la parte institucional, la adopción del desarrollo sostenible sin el abandono de otros paradigmas frecuentemente ha resultado en la creación de instituciones paralelas, que coexistían con instituciones más viejas y fuertes, concentradas en continuar haciendo las cosas como siempre.

A pesar de estas dificultades, los 25 años transcurridos desde la Cumbre de la Tierra ofrecen un valioso cúmulo de experiencias y lecciones en términos de esquemas y arreglos institucionales y de esfuerzos gerenciales en la administración pública dirigidos a fomentar la integración y la coherencia. Por ejemplo, las estrategias nacionales de desarrollo sostenible (NSDS), los

consejos nacionales de desarrollo sostenible (NSDC) y la Agenda Local 21, fueron instrumentos impulsados por la Agenda 21, que han buscado promover la integración y la participación. A nivel sectorial, los intentos de promover la integración también han resultado en el desarrollo de conceptos integradores y de experimentos institucionales cuyas lecciones podrían aprovecharse en beneficio de la implementación de los ODS. El informe busca ser un primer paso en esta dirección.

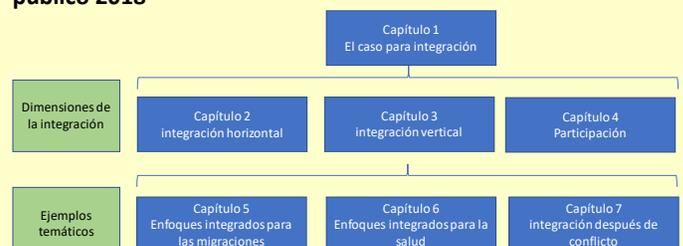
### **La Agenda 2030 y las perspectivas de integración**

Hay muchas razones para pensar que la adopción de la Agenda 2030 podría cambiar de forma significativa las oportunidades para la integración de políticas, incluso a nivel nacional. En resumen, la Agenda y los ODS han elevado el estatus del desarrollo sostenible en la agenda internacional de políticas públicas, aumentando la legitimidad y la relevancia de las perspectivas y enfoques integrados. Además, el foco explícito de la Agenda en las instituciones como un componente intrínseco del desarrollo sostenible provee un impulso para que los gobiernos dediquen más atención a encontrar modelos institucionales y de administración pública que efectivamente apoyen los enfoques integrados. Estos cambios positivos son apoyados además por el avance en el conocimiento científico sobre las interconexiones existentes entre los temas de desarrollo sostenible, y por el desarrollo de métodos analíticos, herramientas y sistemas de información que apoyan en la práctica la integración en las instituciones públicas.

### **El Informe mundial sobre el sector público 2018**

El informe se centra en el nivel nacional, incluyendo los niveles sub-nacional y local. Analiza los esfuerzos hechos por los países para promover la integración de políticas en términos de arreglos institucionales en el sector público. El enfoque metodológico elegido para el informe es genérico y puede aplicarse a cualquier tema o sector. Consiste en identificar las interconexiones cruciales de los temas examinados con el resto de los ODS, y evaluar la forma en que las instituciones públicas nacionales y las administraciones públicas las consideran. El informe y todos sus capítulos usan una cuadrícula de análisis basadas en las tres dimensiones de la integración presentadas antes (integración vertical, integración horizontal y participación). El informe es empírico y no busca presentar o poner a prueba una teoría de integración. Más bien se propone señalar un amplio rango de ejemplos relevantes de instituciones y arreglos administrativos para la integración, y destila sus características fundamentales.

**Figura 2. Estructura del Informe mundial sobre el sector público 2018**



Fuente: elaboración del autor.

### **Más información**

El Informe mundial sobre el sector público, su Resumen Ejecutivo, y otros materiales están disponibles en:

<https://publicadministration.un.org/en/Research/World-Public-Sector-Reports>