



Consejo Económico y Social

Distr. general
19 de enero de 2016
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

15º período de sesiones

18 a 22 de abril de 2016

Tema 3 del programa provisional*

De los compromisos a los resultados: transformación de las instituciones públicas para facilitar la formulación e integración de políticas inclusivas en la implementación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Transformación de las instituciones públicas para facilitar la formulación e integración de políticas inclusivas en la implementación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Nota de la secretaría

El documento titulado “Formulación e integración de políticas inclusivas en la implementación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, elaborado por Margaret Saner, miembro del Comité de Expertos en Administración Pública, teniendo en cuenta las contribuciones de los miembros del Comité Meredith Edwards y Rowena Bethel, se transmite de conformidad con el programa provisional anotado del 15º período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública (véase E/C.16/2016/1). El contenido y las opiniones expresadas en el documento son responsabilidad de la autora y en modo alguno expresan la opinión de las Naciones Unidas.

* E/C.16/2016/2.



Transformación de las instituciones públicas para facilitar la formulación e integración de políticas inclusivas en la implementación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Resumen

La capacidad para funcionar con eficacia en un proceso de integración es un factor decisivo para el éxito de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y reviste una importancia fundamental para cumplir el compromiso de no dejar que nadie se quede atrás. La autora señala que las aptitudes en materia de formulación de políticas en general pasan desapercibidas para el público general pero que la incoherencia de las políticas a menudo subyace a la percepción que tienen los ciudadanos de obstáculos e incoherencias en este u otro enfoque aplicado por los gobiernos, ya sea en relación con servicios que los afectan directamente o en ámbitos más amplios de la formulación de políticas y la adopción de decisiones.

Es probable que surjan dificultades en el propio proceso de formulación de políticas, desde la definición de los problemas hasta la priorización y la evaluación de los efectos de las propuestas normativas. Podrían, además, surgir otras dificultades a la hora de abordar verticalmente las cuestiones relacionadas con la integración, ya sea en los distintos niveles de gobierno o mediante conocimientos profundos sobre un tema concreto; así como a la hora de abordar la integración horizontal, ya sea centrándose en cuestiones relacionadas con los procesos a nivel de todo el Gobierno, de las instancias del Gobierno o de las fronteras internacionales.

El presente documento se basa en la labor realizada anteriormente por el Comité en relación con este tema, y en él se recuerda que se requiere un nuevo enfoque para abordar las dimensiones interrelacionadas del desarrollo sostenible. El documento se apoya en contribuciones académicas y profesionales con el fin de estimular el debate y la reflexión sobre la eficacia de los enfoques actuales de la formulación de políticas y sobre la medida en que esos enfoques podrían estar a la altura de los retos asociados con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las conclusiones de todas esas fuentes son coherentes entre sí, aunque puedan diferir en cuanto al énfasis.

I. Introducción

1. El Comité de Expertos en Administración Pública ha aludido con frecuencia en sus informes a los problemas de la elaboración y la integración de políticas, en particular en su 14º período de sesiones, en el que se examinó en detalle esta cuestión (véase E/2015/44, cap. III.B, secc. 3). El reconocimiento del valor y los beneficios de la integración de políticas han aumentado a la par con la comprensión cada vez mayor de los efectos de la globalización y la interconexión entre los países y las sociedades. Al igual que en cualquier otro proceso evolutivo, también se han detectado carencias y lagunas, así como diferencias de enfoque y de objetivos deseados.

2. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase la resolución 70/17 de la Asamblea General) tiene la singularidad de que establece objetivos que han sido convenidos por todos los Estados Miembros, poseen una vigencia que va más allá de perspectivas política opuestas y son válidos para todos. En la Agenda, los Objetivos de Desarrollo Sostenible se califican de integrados e indivisibles y se reconoce oficialmente la necesidad de que la formulación de políticas trascienda el ámbito de los compartimentos estancos o sectoriales y se exhorta a emprender acciones basadas en interconexiones, tanto desde el punto de vista de los objetivos como de los enfoques internacionales. La capacidad para funcionar con eficacia en un proceso de integración es un factor decisivo para el éxito de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y reviste una importancia fundamental para cumplir el compromiso de no dejar que nadie se quede atrás.

3. La Agenda 2030 también reconoce el respeto del margen normativo de cada Estado Miembro. Cada país tendrá sus propias prioridades y adoptará sus propias decisiones sobre las medidas que deberá aplicar y la manera de asignar los recursos. La variación y el reto radican en efectuar la transición, de hecho en la transformación, del actual estado de cosas, sea cual fuere, al estado deseado previsto en los objetivos. Algunos países considerarán que están cerca de cumplir los objetivos. Otros países tal vez piensen que tienen un largo camino que recorrer, mientras que algunos países tal vez no tengan claro en qué punto se encuentran. En todos esos casos, se trata de percepciones y supuestos hasta tanto se acuerden y estén disponibles los datos de referencia, de modo que los países utilicen un lenguaje común.

II. Conceptos y terminología en materia de elaboración de políticas

4. “Política” es un término amplio pero no universalmente utilizado en muchos países y, en la práctica, lo que se entiende por elaboración de políticas varía considerablemente. El concepto de política, en ese contexto, puede interpretarse como las opciones elegidas o las decisiones adoptadas por los gobiernos y es en ese sentido que se aborda en el presente documento. Las cuestiones de política y de gobernanza están inextricablemente vinculadas, por cuanto la rendición de cuentas sobre la asignación y el uso de los recursos y los efectos y la eficacia de las opciones elegidas por los gobiernos son la base de la responsabilidad de toda administración respecto del gasto público y la confianza depositada en ella por los ciudadanos.

5. No obstante, esa vinculación no se observa en todos los casos: las opciones elegidas y las decisiones adoptadas por cada administración pueden estar influidas por diversos factores, algunos de los cuales se examinan en el presente documento. No todas las decisiones son transparentes ni están basadas en una evaluación racional de las pruebas; por otro lado, las decisiones sobre las prioridades, la selección de soluciones y otras pueden adoptarse sobre la base de una información inadecuada o sin comprender debidamente el problema o estar sujetas a intereses propios estrechos o, en el peor de los casos, parciales. La elaboración e integración eficaces de las políticas, en la medida en que son un aspecto de la gobernanza eficaz, pueden apoyar la adopción de decisiones que hagan un uso óptimo de los recursos, evitar la corrupción y apoyar la transparencia en las operaciones de los gobiernos.

6. Mediante el desarrollo de aptitudes y de la metodología en el ámbito de la política, las administraciones pueden reducir el riesgo de fallos costosos, consecuencias no deseadas y ciudadanos insatisfechos. Es probable que siempre exista un elemento de riesgo, pero muchas consecuencias negativas pueden evitarse mediante la elaboración y la aplicación eficaces de las políticas. En el mundo de hoy ello significa buscar soluciones eficaces a los problemas a nivel local, nacional e internacional.

Hacia un entendimiento común

7. Diversos escritores, organizaciones y Estados Miembros han conceptualizado el proceso normativo. Ello ha dado lugar a expresiones como “labor interministerial”, “elaboración horizontal de políticas”, “coordinación de políticas”, “integración de políticas” y “coherencia normativa”; esta última tal vez se utilice con mayor frecuencia en un contexto internacional y tienda a implicar la armonización de las políticas nacionales; por ejemplo, en el contexto de preocupaciones mundiales como el cambio climático y las cuestiones marítimas. Sin embargo, en una de sus acepciones la integración de políticas se refiere fundamentalmente a la coherencia de las políticas nacionales y locales y, de hecho, entre ellas.

8. Diferentes estudiosos han intentado definir las diversas expresiones en uso. Por ejemplo, Meijers y Stead (2004:1)¹ proponen una definición de integración de políticas, según la cual por integración de políticas se entiende la gestión de las cuestiones intersectoriales de la formulación de políticas que trascienden los límites de las esferas normativas establecidas, que por lo general no se corresponden con las responsabilidades institucionales de los distintos departamentos. También se utilizan términos como “coherencia normativa”, “formulación intersectorial de políticas”, “gobierno holístico”, “gobierno conjunto” y “coordinación de políticas”.

9. Por formulación integrada de políticas se entiende tanto la integración sectorial horizontal (entre distintos departamentos o profesiones de las autoridades públicas) y la integración intergubernamental vertical en la formulación de políticas (entre los diferentes niveles de gobierno) o una combinación de ambas. Meijers y Stead incluso distinguen entre cooperación, por un lado, y colaboración e integración, por el otro.

¹ Evert Meijers y Dominc Stead, “Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review”, documento presentado en la Conferencia de Berlín sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global, Berlín, 3 y 4 de diciembre de 2004.

10. Desde la perspectiva de los profesionales, la integración de políticas entraña cambios a un nivel más fundamental que el simple intercambio de políticas o el examen de propuestas en todos los niveles de gobierno a fin de evitar posibles conflictos. Para quienes tienen experiencia en los esfuerzos por lograr la integración y la cohesión, entraña una forma de colaborar que equivale a un proceso que se diferencia considerablemente de lo que podría describirse en términos tradicionales como formulación de políticas.

La importancia del proceso

11. Los profesionales han comprobado que, del mismo modo que convenir objetivos claros y resultados deseados es vital para el éxito, también lo es el entendimiento común y el compromiso con el proceso de integración y el deseo de lograr políticas que se apoyen mutuamente. Los primeros esfuerzos por ir más allá de la coordinación y avanzar hacia la integración a menudo estuvieron guiados por la experiencia de mejorar los servicios a los clientes, por cuanto el examen de los servicios desde la perspectiva de los clientes reveló contradicciones y complicaciones en las políticas. Los gobiernos locales suelen poseer experiencia de primera mano sobre políticas mal diseñadas, pues es en la ejecución de las políticas a nivel local que los problemas comienzan a manifestarse.

12. La Agenda 2030 responde a esta necesidad de elaborar un nuevo enfoque de los procesos en la medida en que en ella se combinan objetivos relacionados con las políticas y objetivos relacionados con los procesos. En la Agenda se reconoce que todavía no se han definido en su totalidad los detalles operacionales, pero se establecen parámetros claros, como los descritos en las metas 17.13 a 17.15 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el párrafo 63, y en la sección relativa al seguimiento y el examen.

13. El término “política” suele utilizarse en un sentido proactivo, es decir, para indicar una decisión deliberada o un resultado deseado. Puede aplicarse igualmente al resultado final deseado o a los medios adoptados para lograr dicho resultado. Una vez elegidas las opciones, las decisiones se pueden adoptar lo mismo tras un largo período de investigación, consulta y ponderación de opciones que en cuestión de minutos o días en caso de una crisis o acontecimiento imprevisto. Las decisiones de política adoptadas en el último momento, sin previo análisis y con limitada información, entrañan el riesgo de tener consecuencias negativas imprevistas más graves.

14. A ello se añade la dificultad de que las opciones elegidas y las decisiones adoptadas, por ejemplo, por ministerios específicos pueden entrar en conflicto entre sí o producir, combinadas, un resultado imprevisto. Para el público, esa nueva y, a sus ojos, incoherente política puede considerarse un intento de crear confusión e incertidumbre o actuar deliberadamente en detrimento de un grupo social; por ejemplo, como se pone de manifiesto en los obstáculos a que se enfrentan los jóvenes desempleados en busca de empleo. En la práctica, podría tratarse simplemente de un fracaso a la hora de coordinar decisiones normativas y examinar el problema en su conjunto, desde diversas perspectivas, es decir, de una omisión y no de una conspiración.

Integración y gobernanza eficaz

15. La política consiste en elegir opciones y adoptar decisiones. La política puede ser proactiva y resuelta. También puede ser de carácter emergente, en respuesta a circunstancias, acontecimientos, creencias y valores, o incluso simplemente basarse en la ideología del gobierno de turno. Esas opciones, en particular cuando les son asignados recursos, repercuten en el público, de ahí la importancia del proceso democrático. También existen variaciones en cuanto al peso que se da a la opinión pública y los distintos sistemas de adopción de decisiones a nivel nacional y local.

16. La libre determinación de quienes detentan el poder está regulada por el derecho y la convención nacionales e internacionales. Existen beneficios potenciales para todos los países que se aseguren de que sus propios procesos de formulación de políticas son eficaces, es decir, que basen sus prioridades y decisiones en información y análisis realistas con miras a por lo menos mitigar, si no a resolver plenamente, alguna dificultad normativa en particular. Además de los beneficios que pueda obtener cada país, su cooperación con otros países en el marco de un proceso de integración se asentaría sobre bases sólidas. La confianza mutua en la capacidad de los demás para cumplir sus compromisos podría facilitar la formulación de políticas y la negociación de acuerdos a nivel internacional.

Tipos de integración

17. Actualmente se reconoce que los problemas de política que hay que resolver no se reparten en parcelas perfectamente delimitadas acordes con la estructura de las organizaciones y sus fronteras. Probablemente nunca lo hayan hecho, pero antes de la llegada de la globalización era posible separar los problemas en categorías rigurosamente definidas.

18. Desde finales del decenio de 1990, el debate se ha centrado en el tema de la complejidad, es decir, en el carácter interrelacionado de muchos de los problemas de política tanto temática como geográficamente. Dentro de un mismo país pueden existir relaciones; por ejemplo, entre las políticas sobre los jóvenes, la educación, el empleo, la vivienda, el delito, la productividad económica y las cuestiones de género, todas las cuales pueden extenderse a problemas internacionales como la migración.

19. Si bien muchos reconocen, en el plano intelectual, el carácter interrelacionado de esas preocupaciones, no ha sido fácil transformar ese reconocimiento en parte del propio proceso de formulación de políticas. En muchos países siguen existiendo estructuras y procesos organizativos que refuerzan los enfoques sectoriales. El intercambio de información y conocimientos entre todas las ramas del gobierno no es una práctica universal. La integración de las políticas puede ser vertical u horizontal.

20. La integración vertical puede comprender el conocimiento profundo y basado en pruebas de un determinado sector; por ejemplo, la agricultura o la educación, o de un tema en particular, como el uso indebido de drogas o la tributación. La integración vertical también se da en mecanismos de aplicación tales como niveles de gobierno o servicios licitados, con lo cual se asegura que la política se aplique según lo previsto, por conducto de todos los canales involucrados. Por ejemplo, un ministerio central podrá tomar la iniciativa en un proceso de elaboración de

políticas, pero la aplicación de esas políticas corresponderá a un gobierno local o regional o a terceros, como organizaciones del sector privado o el sector voluntario.

21. Los vínculos horizontales se establecen entre sectores conexos; por ejemplo, la salud y la agricultura, o la educación y el empleo. También se establecen entre cuestiones temáticas, como la delincuencia juvenil o la mortalidad infantil. Gracias a la conciencia cada vez mayor de la importancia de esos vínculos horizontales, en los últimos años se ha hecho énfasis en el trabajo intergubernamental o en el enfoque de múltiples interesados, por lo que actualmente se reconoce que esos vínculos van más allá de lo obvio. Por ejemplo, un aumento de la delincuencia juvenil podría haber estado previamente asociado con el desempleo, pero ahora se examinaría a la luz de la educación, la vivienda, la vigilancia policial y la imposición de penas, así como tal vez de la discriminación, la crianza y la salud.

22. Tanto la integración vertical como la integración horizontal de las políticas tienen una dimensión mundial en la medida en que el derecho internacional y los acuerdos y convenios internacionales repercuten en la política nacional.

III. Enfoques actuales de la elaboración de políticas

Adopción de decisiones

23. Los mecanismos para la adopción de decisiones varían en todo el mundo por razones relacionadas con los diferentes contextos, culturas, constituciones y crisis. Incluso en el caso de modelos hace tiempo establecidos, puede haber tensiones dentro del gobierno, que a menudo trascienden los límites sectoriales. Las tensiones también pueden ser resultado de diferencias en esferas académicas y profesionales, en objetivos políticos y a través de las fronteras geográficas, incluso, por ejemplo, entre países que formen parte de un grupo comercial o una zona económica.

24. En los últimos 20 años aproximadamente, muchos países han adoptado enfoques de planificación estratégica, que, de aplicarse cabalmente, ofrecen una visión clara del futuro y generan una comprensión profunda de la situación actual, las limitaciones existentes y las mejoras o factores de éxito decisivos necesarios para realizar esa visión. Es crucial comprender de manera suficientemente precisa la posición actual para comenzar a planificar con miras a alcanzar la posición deseada; no solo en el contexto internacional, sino también en el contexto nacional y local, a fin de que las propuestas normativas no se basen en supuestos sino en pruebas.

25. Sólo cuando existe un reconocimiento genuino y realista de la capacidad y la posición actuales se pueden efectuar intervenciones adecuadas. Ello requiere datos pertinentes y fiables y la capacidad de analizar e interpretar esos datos. Es esencial contar con la capacidad de asegurar la calidad de las investigaciones y los datos, de modo que las propuestas normativas no se basen en estadísticas o conocimientos científicos deficientes o selectivos.

26. Por supuesto, los representantes y encargados de adoptar decisiones políticas elegidos a menudo tienen sus propias ideas y soluciones y pueden haber sido elegidos sobre la base de una plataforma específica. Esta puede obedecer a valores hondamente arraigados o a un problema acuciante inmediato que afecte a sus electores. Su solución preferida, si es sólida y se ha elaborado mediante un proceso normativo digno de crédito, debería resistir un análisis riguroso.

Solución de problemas

27. Un elemento clave del proceso normativo es la solución de problemas. Para ello es necesario comprender con exactitud la verdadera naturaleza del problema, decidir cuál es la mejor forma de resolverlo o, al menos, mitigar el problema y adoptar medidas con ese fin. Por este motivo, ninguna política es tal hasta que se ejecute. La aprobación de leyes puede ser un paso necesario, pero no constituye una “política” aplicada de manera satisfactoria a menos que aborde con eficacia el problema.

28. Una vez que se determina la existencia de un problema, generalmente los gobiernos tienen la opción de ignorarlo, intervenir directamente o alentar a otros a que se ocupen del problema; por ejemplo, los mercados. “No hacer nada” es una decisión de política. Cuando se toma la decisión de intervenir, las opciones suelen centrarse en la reglamentación mediante el cumplimiento de la ley o de sanciones, incentivos o influencias; por ejemplo, campañas públicas contra el tabaquismo. En algunos casos, se recurrirá a una combinación de las tres. El reconocimiento de la importancia de cambiar las respuestas de la población ha dado lugar en años recientes a la elaboración de una “economía conductual”, si bien muchos científicos conductuales argüirían que siempre ha sido erróneo basar las propuestas normativas en la mera expectativa de racionalidad. El desarrollo de la economía conductual² y una mayor comprensión del comportamiento humano es un aspecto importante de la elaboración de políticas.

29. Toda política debe ser factible; en el caso de la regulación, debe ser aplicable, y muchos países también sopesarían los efectos de una determinada propuesta normativa en relación con su costo, lo mismo financiero que en términos de posible perjuicio a los negocios, el medio ambiente o un grupo específico de personas^{3,4}.

30. Estas ideas podrían parecer una simplificación excesiva o la afirmación de algo obvio, pero con demasiada frecuencia las políticas se ejecutan mediante leyes u otros medios, que no es aplicable ni factible ni tiene consecuencias imprevistas —tal vez promulgada en reacción a una crisis política. La legislación puede dar la impresión de que se han adoptado medidas, pero la verdadera prueba son solamente las pruebas apoyadas en datos de cómo los factores han cambiado sobre el terreno. Del mismo modo, a veces se llega a acuerdos entre los países, quizás en un contexto internacional en el que no se evalúan plenamente sus repercusiones nacionales, ya sea debido a la falta de datos o la insuficiente integración de las políticas nacionales, lo que deja en posición de desventaja al representante nacional en un entorno internacional.

31. Otro aspecto de la integración de las políticas es la voluntad de trabajar con otros en la solución de sus problemas. A veces ello aporta beneficios directos; por ejemplo, frenando el flujo de armas o drogas ilícitas. En otras ocasiones, aporta

² Daniel Kahneman, 25 de octubre de 2011. *Thinking, Fast and Slow*. Macmillan. ISBN 978-1-4299-6935-2.

³ Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Better Regulation Task Force, *Principles of good regulation* (Londres, Better Regulation Task Force, 2003). Se puede consultar en <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407162704/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>.

⁴ Reino Unido, Oficina del Gabinete, *Better policy-making: a guide to regulatory impact assessment* (Londres, 2003). Se puede consultar en http://www.dei.gov.uk/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6595&langTag=bs-BA.

beneficios menos concretos pero igualmente valiosos, fortaleciendo el proceso, sirviendo de base para una solución intermedia específica o fortaleciendo las relaciones para que cuando sea necesario (por ejemplo, en caso de crisis) se hayan sentado las bases y se comprendan las perspectivas.

Estructura orgánica

32. Antes de examinar los retos de la integración de políticas conviene examinar la estructura actual de la elaboración de políticas. Tradicionalmente la elaboración de políticas se ha estructurado por sectores; por ejemplo, la educación, las finanzas, la agricultura y la seguridad. A menudo cada sector representa una cartera ministerial. El proceso vertical de elaboración de políticas puede o no ser un proceso riguroso y sólido. Puede darse el caso de que los encargados de adoptar decisiones políticas no posean conocimientos especializados sobre su sector, y podría decirse que no es necesario que tengan esos conocimientos, pero los funcionarios públicos que asesoran a los encargados de adoptar decisiones deberían estar en condiciones de recabar pruebas de todas las partes pertinentes, celebrar consultas tanto sobre la definición de los problemas como sobre las propuestas posibles y presentar opciones viables para resolver la cuestión como parte de su asesoramiento a los encargados de adoptar decisiones.

33. En muchas administraciones existen funcionarios públicos cuya labor primordial es la elaboración de políticas. Esos funcionarios a menudo son profesionales cualificados y con una sólida capacidad intelectual. Esta función trasciende la disciplina en que originalmente se puedan haber cualificado, de manera de que puedan proporcionar un asesoramiento integral y equilibrado a sus ministros. En su momento, la administración pública del Reino Unido tenía entre sus objetivos contratar funcionarios con conocimientos generales. Sin embargo, en los últimos 20 años, en respuesta a la complejidad cada vez mayor de los problemas en materia de políticas, los funcionarios públicos tienden a ser especialistas en su esfera de actividad; por ejemplo, en asuntos relacionados con el medio ambiente, al mismo tiempo que se espera que posean conocimientos generales sobre políticas que les permitan trabajar con otros en todas las instancias del Gobierno.

34. Otros servicios públicos tienden a reclutar y desarrollar su personal de manera diferente y algunos muestran una fuerte dependencia de juristas, economistas y especialistas en administración pública. La cuestión no es tanto el modelo subyacente, sino si como resultado de la experiencia y la capacitación el personal que asesora a los encargados de adoptar decisiones adquiere la capacidad de reunir e interpretar datos, establecer vínculos con otros sectores e implicar tanto a expertos como a los ciudadanos en la investigación de los problemas y la búsqueda de posibles soluciones en el marco de un proceso normativo que sea a la vez justo y riguroso y que genere un asesoramiento idóneo.

35. En el presente documento no se aboga por una reorganización de las oficinas gubernamentales como condición para lograr la integración de las políticas. No obstante, es necesaria una evaluación sólida de las actitudes y las aptitudes (competencias) y de las prácticas de trabajo actuales para poder determinar si facilitan o dificultan los esfuerzos por lograr políticas coherentes en todas las ramas del gobierno e integrar las propuestas cuando ello resulte beneficioso.

Apoyo a la ejecución mediante instituciones eficaces

36. La Agenda 2030, al tiempo que formula claramente objetivos de alto nivel, deja margen para las variaciones a nivel nacional y local. Cabría esperar que los países miembros deseen confiar en su propia capacidad para elaborar políticas y en la capacidad de los demás, habida cuenta de las numerosas interacciones entre las políticas en la época actual. Algunos objetivos se refieren específicamente a la creación de políticas o marcos normativos; por ejemplo, el objetivo 1 y el objetivo 5. Sin embargo, la resolución apunta básicamente a la necesidad del trabajo conjunto sin dejar de respetar la singularidad y la unicidad del espacio normativo de los países. Estas cuestiones se mencionan concretamente en el objetivo de desarrollo sostenible 17.

37. La eficacia de las instituciones es importante debido a la visión general creada por el proceso y los objetivos establecidos en la Agenda 2030. Es importante, además, como factor que contribuye a la consecución de las estrategias nacionales, incluida la determinación de las prioridades internas, a las negociaciones internacionales y la capacidad de responder a nuevas informaciones, nuevas emergencias y nuevos desafíos. La creación de aptitudes, conocimientos y sistemas sólidos en un entorno inclusivo garantiza que los problemas se aborden de forma razonable y justa y fortalece la preparación y la resiliencia en tiempos difíciles.

38. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible crean un conjunto de objetivos y, en algunos aspectos, determinan políticas que generan un conjunto de parámetros externos. Los titulares y, en algunos casos, podría decirse que el título de cada capítulo, se han acordado al más alto nivel internacional. Ahora bien, actualmente cada Estado Miembro debe crear el texto de modo que la historia sea coherente y tenga sentido para las poblaciones locales sin contradecir la historia internacional.

39. No se trata de algo totalmente nuevo. En otros momentos, el mundo ha sabido abordar con éxito problemas globales; por ejemplo, en los esfuerzos por reducir la pobreza. Sin embargo, en el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las aspiraciones son elevadas y de amplio alcance, y los países necesitarán estar en condiciones óptimas para hacerlas realidad. La Agenda 2030 proporciona orientaciones generales fijando algunas expectativas con respecto a la gobernanza.

40. La gobernanza eficaz exige que los encargados de la adopción de políticas gestionen eficientemente los fondos públicos y los recursos, rindan cuentas por las prioridades fijadas, los recursos asignados y las soluciones aplicadas. Las opciones elegidas y las decisiones adoptadas deberían ser objeto de una investigación independiente.

La integración de políticas en acción

41. Allí donde exista la integración de políticas es probable que sea resultado de esfuerzos proactivos para aumentar la coherencia a lo largo de un período de años. Ello podría haber sido estimulado y subsiguientemente aprobado por grupos que colaboran entre sí, ya sea en un sector, como la silvicultura o la pesca, o en una comunidad, como la Unión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos o la Organización Marítima Internacional. La comunidad internacional para el desarrollo ha venido abordando la cuestión de la cohesión política desde

hace varios años⁵. En ocasiones, ya sea a nivel internacional o nacional, una mayor cohesión en la formulación de políticas podría ser el resultado de una respuesta a un fenómeno o crisis. En todos estos casos, suelen estar presentes algún tipo de objetivo común, intereses institucionales comunes o la necesidad de una posición convenida⁶.

42. En términos más generales y en ausencia de una visión convincente, los procesos de elaboración de políticas pueden considerarse como un continuo que va desde procesos totalmente separados hasta procesos coordinados, basados en la cooperación o en la colaboración, es decir, integrados. El que un país esté posicionado en ese continuo puede ser resultado de una respuesta evolutiva a acontecimientos, crisis, la historia, la cultura o esfuerzos proactivos para modernizar y construir instituciones eficaces.

43. Algunas administraciones tendrán procedimientos bien establecidos para autorizar las “líneas a seguir”. Por ejemplo, el Sistema Westminster implica un proceso por el cual los funcionarios públicos debaten y se ponen de acuerdo sobre cuestiones normativas en todo los departamentos y ministerios y entre estos, antes de alcanzar el nivel ministerial. Los funcionarios públicos que apoyan al Gabinete examinan propuestas y comprueban que se hayan seguido los procedimientos adecuados y se hayan realizado las consultas debidas con los ministerios pertinentes. De este modo, se coordinaba la elaboración de políticas y se evitaban conflictos en materia de políticas.

44. Al mismo tiempo, las circunstancias pueden diferir considerablemente de un país a otro. Incluso en los casos en que se utiliza una nomenclatura similar, no se puede asumir que en la práctica el asesoramiento normativo y el proceso de adopción de decisiones funcionan de manera similar. A veces el “gabinete” existe solo de nombre y los funcionarios públicos de apoyo se ocupan únicamente de asuntos administrativos, como el calendario, en vez de encabezar la coordinación de políticas. Puede que los funcionarios públicos de mayor rango no se reúnan periódicamente para debatir cuestiones de política y que los encargados de adoptar decisiones basen sus decisiones en información muy limitada o inexistente. Puede que poco después de adoptadas las decisiones, se descubra que contradicen decisiones anteriormente tomadas por el mismo u otro ministerio; o que las mismas hayan dado lugar gastos públicos sin una relación óptima entre calidad y precio.

45. En el modelo evolutivo, gracias a una mejor comprensión de las complejas interacciones entre las cuestiones, el énfasis se desplazó de la coordinación de lineamientos políticos ya bien establecidos a un enfoque más orientado a la elaboración de políticas conjuntas para que los funcionarios públicos de varios ministerios trabajaran juntos en la solución de problemas de política desde una etapa mucho más temprana del proceso (véase E/C.16/2013/2).

46. Por ejemplo, en lo que respecta a la cuestión de las drogas ilícitas o peligrosas cabría esperar que los organismos encargados de hacer cumplir la ley tengan una opinión similar en términos generales y que los organismos de salud y educación

⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Building Blocks for Policy Coherence for Development* (Paris, 2009). Se puede consultar en www.oecd.org/pcd/44704030.pdf).

⁶ Unión Europea, *Panorama inforegio: Política regional, Un enfoque integrado – Visión de conjunto*, vol. 34 (verano de 2010).

adopten un enfoque diferente. Alrededor de 2000, el Ministro de la Oficina del Gabinete del Reino Unido reunió a todas las partes pertinentes para compartir opiniones y estudiar la forma en que podrían trabajar juntos para evitar la elaboración de políticas contrapuestas.

47. Se pudo comprobar que, a lo largo de los años, se había creado una compleja red de sanciones, incentivos y reglamentos, algunos de los cuales se basaban en investigaciones y pruebas sólidas, y otros se basaban más en lo que se suponía que eran la percepción del público y la voluntad política. Al igual que se había hecho con respecto a otros problemas de política, se hizo un esfuerzo concertado para examinar esas cuestiones como un sistema, determinar los vínculos y captar la repercusión en la primera línea, ya fuese en la calle o en la fuente de producción. Por lo tanto, la atención pasó a centrarse en la labor interministerial, la integración de políticas y la elaboración de políticas entre múltiples interesados. También había una dimensión internacional en la medida en que cuestiones como el tráfico ilícito de drogas, la inmigración en masa o el calentamiento cruzaban las fronteras internacionales.

48. El término cuestiones “perversas” pasó a ser ampliamente utilizado para reflejar tanto la complejidad como la dificultad de resolver problemas de larga data y el énfasis se desplazó de la simple cooperación a un esfuerzo de colaboración más proactivo para integrar las políticas y evitar conflictos en el sistema pertinente. En el Reino Unido, por ejemplo, a finales del decenio de 1990, la Oficina del Gabinete examinó la cuestión de cómo se podría modernizar la formulación de políticas. Por esa misma época, el Reino Unido se vio enfrentado a la crisis de la encefalopatía espongiiforme bovina, así como a una huelga de conductores de petroleros. Esos acontecimientos revelaron que el ámbito de la elaboración y aplicación de políticas era mucho más complejo y que los mecanismos de ejecución del mundo del comercio habían cambiado y no correspondían ya a la concepción que de ellos tenían los funcionarios públicos o políticos^{7,8}.

49. Mejorar la formulación de políticas se convirtió en un proyecto permanente y 10 años más tarde los comentaristas seguían opinando que podía ser mejor⁹. Para entonces ya existía una clara comprensión del hecho de que la política podía ser influida por órganos y factores externos, pero un cambio de administración política hizo un énfasis mucho mayor en el uso de la elaboración externa de políticas. Es demasiado pronto para afirmarlo, pero cabría esperar que ello suponga la exigencia de un mayor nivel de análisis y de aptitudes de integración de parte de los asesores¹⁰. En el Reino Unido, la Oficina del Gabinete proporciona actualmente un

⁷ Helen Bullock, Juliet Mountford y Rebecca Stanley, Centro de Estudios de Gestión y Políticas del Reino Unido, *Better Policy-Making* (Londres, Oficina del Gabinete, 2001).

⁸ Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría, *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money* (Londres, Stationary Office, 2001). Puede consultarse en www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102289.pdf.

⁹ Michael Hallsworth y Jill Rutter, “Making policy better:improving Whitehall’s core business” (Londres, Institute for Government, 2011). Puede consultarse en www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20Policy%20Better.pdf.

¹⁰ Parlamento del Reino Unido, Comité de Administración Pública, *Public Engagement in Policy Making*, pruebas escritas presentadas por la Oficina del Gabinete (PE 11) (noviembre de 2012). Puede consultarse en www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpublicadm/75/75we12.htm.

conjunto de instrumentos en línea sobre la formulación de políticas que está a disposición de todo el personal¹¹.

IV. Dificultades para lograr la integración de políticas en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

50. El presente documento se centra en la integración de políticas en el contexto de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible o, al menos, de un punto en que existan menos conflictos en materia de políticas y un grado de cohesión de las políticas a la hora de examinarlas vertical u horizontalmente a nivel nacional e internacional.

51. El primer y fundamental reto es asegurar el funcionamiento de un proceso eficaz de elaboración de políticas y lograr un grado suficiente de coherencia de los enfoques a nivel nacional para facilitar que en cada país la solución de problemas, la adopción de decisiones y la asignación de recursos marchen acordes con una gobernanza eficaz. Existe un modelo útil de elaboración de políticas en el manual de referencia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre la elaboración integrada de políticas para el desarrollo sostenible¹², así como en los documentos de la Oficina del Gabinete del Reino Unido anteriormente citados.

52. El propósito del documento no es proponer modelos específicos, sino poner de relieve algunos de los factores que mejor podrían facilitar la consecución de los objetivos sin dejar de respetar el margen normativo de cada país. No obstante, se propone hacer una salvedad, la de que dejar pobremente equipado el margen normativo podría solo aumentar los riesgos a nivel nacional e internacional.

53. Incluso cuando se han hecho esfuerzos concertados para trabajar juntos dentro de los límites normativos tradicionales y las fronteras geográficas, el proceso no ha estado exento de dificultades. En 2004, Meijers y Stead¹³ señalaron los retos a que se hace frente en la integración de políticas y diferenciaron entre coordinación e integración de políticas. Diez o más años después, uno de los ejemplos exitosos más recientes y uno de los mejor documentados es el de las ciencias del clima y las cuestiones ambientales en general. Si bien subsisten marcadas diferencias se han logrado progresos. Quizás sea útil reflexionar sobre la experiencia de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los convenios de las Naciones Unidas y otros acuerdos internacionales dan fe del potencial para alcanzar un acuerdo y deben considerarse una base para seguir avanzando.

54. A menudo se plantea la cuestión de que la integración guarda relación tanto con el proceso¹⁴ como con las soluciones normativas, en la medida en que la

¹¹ Reino Unido, Oficina del Gabinete, *Open Policy Making Toolkit* (Londres, Oficina del Gabinete, 17 de marzo de 2015). Puede consultarse en <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkitinvolve-public>. Reino Unido, Oficina Nacional de Auditoría, *Modern Policy-making: Ensuring Policies Deliver Value for Money* (Londres, Stationary Office, 2001). Puede consultarse en www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102289.pdf.

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Integrated Policy-making for Sustainable Development: A Reference Manual* (Ginebra, agosto de 2009). Puede consultarse en www.unep.org/pdf/UNEP_IPSD_final.pdf.

¹³ Véase la nota al pie 2.

¹⁴ Véase, por ejemplo, “Policy coherence for inclusive and sustainable development”, OECD Post-2015, Element 8, Paper 1 (2015).

integración de los procesos es fundamental para integrar las políticas. Los países con una diversidad de enfoques, un desequilibrio en la “autoridad” de distintos sectores o una cultura de compartimentos estancos sectoriales tienen más probabilidades de tropezar con dificultades para lograr la integración inclusiva. La inclusividad es un aspecto esencial de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, párrafo 35, “La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas”.

Dificultades

55. Las dificultades que se señalan a continuación pueden ser pertinentes para cualquier país y se presentan aquí con el objetivo de propiciar su examen ulterior.

a) Un aspecto que se ha soslayado en algunos de los trabajos más académicos sobre la integración de políticas es el de las barreras a la integración que podrían surgir como resultado de deficiencias en la infraestructura, en particular en el ámbito de la tecnología. Un suministro fiable y coherente de energía, la infraestructura de transportes y otros medios de comunicación son vitales para permitir la recopilación de datos, el intercambio de información, la participación ciudadana y el análisis y la mancomunación de conocimientos por los encargados de formular políticas y las partes interesadas. En países con zonas remotas, podría ser necesario realizar esfuerzos proactivos para asegurar que todos los interesados participen y que los encargados de formular políticas dispongan de datos exactos y oportunos.

b) No se dispone de procedimientos establecidos para la formulación de políticas, incluida la definición de problemas, la participación ciudadana, la obtención y el análisis de pruebas y análisis y el conocimiento de los éxitos y los fracasos de la implementación, entre otros. Esto puede dar lugar, por ejemplo, a que se apliquen soluciones a problemas que no existen o a problemas para los que esas soluciones no son pertinentes, a que se propongan soluciones que son viables o que no resuelven el problema, provoquen una reacción negativa del público o creen un problema todavía más grave en una esfera conexa.

c) La falta de una visión o estrategia compartidas crea incertidumbre, inhibe la actitud proactiva y puede dar lugar a múltiples variantes de lo que se “supone” que sea el objetivo general del Gobierno. Si bien los acontecimientos pueden perturbar la marcha de los planes y, en ocasiones, provocar reacciones imprevistas, la mayoría de los países tienen una idea de los objetivos previstos para los próximos años. Estos objetivos se articulan cada vez con mayor frecuencia en una visión o documento estratégico. Sin embargo, en ocasiones, aun cuando existan esos documentos, estos no son “de propiedad” del público, o de la administración pública en su sentido más amplio, dando lugar a los problemas antes mencionados. La formulación de estrategias adecuadas permite elaborar planes realistas y propiciar la comprensión de los obstáculos a la implementación, lo que a su vez facilita la evaluación de las repercusiones de la integración de las políticas.

d) En algunos países, las estructuras jerárquicas y los enfoques de gestión fomentan el territorialismo del Gobierno, incluido un enfoque proteccionista de las políticas. En un entorno descendente de adopción de decisiones es poco probable

que los encargados de formular políticas pongan a prueba los límites de su responsabilidad; lo cual puede dar lugar a lagunas en el sistema que no son un problema para el encargado de formular políticas pero que los ciudadanos percibirán como contradicciones o conflictos.

e) No se dispone de información clave, o esta no es fiable o no es coherente en el plano interno o en relación con otros países, lo que hace que sea sumamente difícil analizar los problemas y hacer el seguimiento de los progresos. Esto puede ocurrir debido a que nunca se ha reunido la información o porque el acceso es limitado. En algunos países, los funcionarios públicos tendrán acceso a las bases de datos de todos los sectores, mientras que en otros solo tienen acceso a un número limitado, y en numerosos países simplemente no se reúnen datos fiables ni se ponen a disposición de los encargados de formular políticas.

f) No existe una comprensión plena de los vínculos entre los instrumentos de política y los efectos de las políticas, es decir, existen dudas acerca de la fiabilidad de las pruebas sobre la forma de lograr resultados. Es esencial determinar y comprender las causas reales de los problemas en un conjunto de circunstancias en particular, al tiempo que fomentar la comprensión de los reglamentos e incentivos, entre otros elementos, conllevará un cambio de comportamiento. Por ese motivo, a menudo es importante que las personas mancomunem conocimientos e información a fin de esclarecer cuál es el problema mucho antes de intentar generar posibles soluciones. Esa actividad también crea una coalición de partes interesadas que participan en la consecución de los resultados normativos potencialmente positivos, lo que a su vez facilita la aplicación.

g) La coordinación entre todos los niveles del Gobierno no es un modo de trabajo establecido. Esto puede dar lugar a políticas contrapuestas y aumentar el riesgo de consecuencias imprevistas; por ejemplo, cuando un conjunto de políticas combinadas tienen un efecto mucho más nocivo que el que habría cabido esperar de cualquiera de ellas. También es probable que responda al hecho de que las personas que dirigen la elaboración de políticas apliquen un enfoque más territorial o estén interesadas en proteger lo que perciben como sus respectivas esferas de responsabilidad.

h) La financiación no es transparente y no está vinculada a los “productos”; es decir, la financiación no está vinculada a la solución satisfactoria del problema de política. En muchos casos, la financiación sigue estando orientada a sufragar los gastos generales de la administración pública y no a la obtención de productos específicos. En ocasiones, una solución preferida podrá presentarse como una solución política cuando en la práctica no es sino una actividad y a menudo un gasto; por ejemplo, la construcción de un ferrocarril nuevo. A la pregunta de “¿por qué?” se debe dar una respuesta clara y que pueda hacer una evaluación; por ejemplo “para permitir que un mayor número de personas trabajen en la localidad ‘X’” o “para fortalecer la productividad económica del sector ‘Y’”.

i) Los mecanismos de rendición de cuentas no han ido a la par de los enfoques en materia de elaboración de políticas. Por ejemplo, varios ministros u otros actores participan en la aplicación de una solución, pero solo uno de ellos es objeto de examen independiente. Esto refuerza las divisiones sectoriales, mientras que si los oficiales de contabilidad compartiesen la responsabilidad de un resultado, se enviaría un mensaje firme de apoyo al trabajo conjunto.

j) Existen marcadas diferencias en cuanto a las prioridades y las soluciones posibles; por ejemplo, la necesidad de reducir los gastos del Gobierno y comprometerse a asegurar que las personas tengan acceso a la atención sanitaria y la educación. Muchos de esos conflictos pueden solucionarse examinando la cuestión a un nivel más profundo, como facultar a un mayor número de personas a ganarse la vida mediante el trabajo, lo cual aparece reflejado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, en una etapa inicial diferentes partes del Gobierno pueden considerar que el problema es insuperable. Pueden surgir diferencias entre sectores, entre regiones y entre perspectivas locales y nacionales.

k) Un énfasis excesivo en “mis” problemas, en lugar de reconocer que el trabajo conjunto puede ser útil para resolver problemas más amplios en beneficio de todos los interesados.

l) Es posible que existan conflictos entre diferentes ámbitos de especialización, entre interesados o dentro del Gobierno. Las investigaciones pueden ser contradictorias, igual que lo pueden ser el asesoramiento profesional y académico. En última instancia, es necesario que los encargados de formular políticas se basen en su propio criterio para recomendar propuestas, cosa que también harán los encargados de adoptar decisiones, si bien estos últimos tienen derecho a estar informados sobre las diferencias de opinión y los posibles riesgos de cualquier opción.

m) La falta de confianza en el seno del Gobierno; por ejemplo, entre ministerios o entre los interesados o el público. Ello puede traducirse, por ejemplo, en la falta de participación, la retención de información o tasas de cumplimiento bajas.

n) Las deficiencias en materia de conocimientos especializados, disponibilidad de datos y procesos de elaboración de políticas dificultan la resolución de problemas y hacen aún más difícil la integración.

o) Se asignan prioridad política o recursos a problemas a corto plazo a expensas de la consecución de objetivos a largo plazo.

V. Hacer frente a las dificultades y lograr la integración

Funciones de liderazgo

56. Existen actores claves, cada uno de los cuales tiene una función que desempeñar para asegurar que se satisfagan las aspiraciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que, como motor fundamental del éxito, la integración de las políticas sea eficaz.

57. En última instancia, es necesario que los encargados de adoptar decisiones exijan a sus asesores un enfoque integrado; insistan en ello en sus procesos de adopción de decisiones y rechacen las propuestas que no demuestren un enfoque riguroso e inclusivo de la elaboración de políticas. Su actitud de liderazgo demostrará su compromiso con la elaboración e integración eficaces de políticas y alentará a los funcionarios públicos y otros asesores a asegurarse de que hayan cumplido las expectativas de los encargados de adoptar decisiones.

58. Los funcionarios públicos, en particular por su voluntad y capacidad para colaborar entre sí en pro de los intereses de los ciudadanos, son los ejecutores de la integración de políticas. Sin embargo, a fin de trabajar más allá de la línea vertical de la rendición de cuentas necesitan el liderazgo y el apoyo de los encargados de adoptar decisiones para asegurar que se fijen expectativas claras en relación, por ejemplo, con las reuniones periódicas entre las diferentes instancias del gobierno, la participación ciudadana, el trabajo conjunto y la gestión financiera y la presentación de informes conjuntos.

59. La integración de las políticas suele implicar un proceso más largo de preparación para la adopción de decisiones y que puede suponer gastos adicionales para la celebración de reuniones y consultas, pero el principal obstáculo radica en la mentalidad. Con determinación, los problemas encontrados conjuntamente, como marcos jurídicos contrapuestos, con frecuencia se pueden superar. Esto significa que debe haber margen para que los países con pocos o limitados recursos pongan en práctica la integración. Existen, sin embargo, esferas específicas del proceso de elaboración de políticas, como el acceso a los datos nacionales e internacionales, que requieren cuantiosos recursos, especialmente en la fase inicial.

60. Los responsables de iniciar planes y presentar propuestas normativas tienen la responsabilidad específica de demostrar eficacia en la elaboración de políticas y exhortar a la integración. Estos podrían requerir la participación de todas las instancias del Gobierno, la participación local y de los ciudadanos, rechazando las propuestas que no se ajusten al enfoque inclusivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

61. Los auditores independientes, los investigadores, los órganos profesionales y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil deben reconocer la necesidad permanente de someter a auditoría y evaluación políticas específicas, al mismo tiempo que pueden examinar las relaciones y vínculos entre todas las instancias del Gobierno, lo que debería ayudar a asegurar que la eficacia de las políticas se examine en el marco de un sistema reconocible y que se detecten y enfrenten las consecuencias inesperadas.

62. Los responsables de la selección y el perfeccionamiento del personal y del desarrollo organizativo desempeñan una función especial en el apoyo de nuevos enfoques y la adquisición de conocimientos y aptitudes en ese ámbito. También pueden prestar asesoramiento en relación con los mecanismos adecuados para fomentar la colaboración más allá de las fronteras tradicionales, en algunos casos tomando la iniciativa de facilitar las primeras reuniones y talleres, dándoles apoyo hasta que el nuevo enfoque se convierta en una práctica establecida.

63. Todo ello requiere la valoración y aceptación de la agenda transformativa; los Objetivos de Desarrollo Sostenible son ambiciosos y tienen por objeto lograr cambios en la situación actual, en muchos países y para muchas cuestiones ello significa que se requieren cambios reales y sustantivos en las políticas y los enfoques. La profesora Meredith Edwards lo resume de la siguiente forma: “Una transformación es un cambio completo o fundamental; un gran giro en la forma en que las personas, las organizaciones y la sociedad en general hacen las cosas. En lo que respecta a la gobernanza, ello entrañaría una transformación del proceso, la

estructura y las líneas de autoridad en cuanto al lugar en que se sitúe el poder de adoptar decisiones”¹⁵.

Rasgos fundamentales de la integración exitosa de políticas

64. Con sujeción a las circunstancias, las siguientes observaciones pueden ser de ayuda para desarrollar la integración de políticas:

a) Lograr un entendimiento común de la cuestión o problema, especialmente cuando se reconozca su carácter apremiante. Esto conllevará aunar personas y datos de procedencias muy variadas con fines de análisis y debate para determinar las cuestiones claves que se deben examinar. Puede ser un ejercicio difícil y lento, pero que a la larga genera una inestimable coalición de apoyo.

b) Prestar atención al desarrollo colaborativo del proceso de integración, así como a las políticas reales. Como base de la futura integración política, es esencial alentar a los encargados de formular políticas de los distintos sectores a que intercambien enfoques y acuerden los procesos. Ello no impide la especialización, pero asegura la coherencia de las normas como cabría esperar y ocurre, por ejemplo, en la industria.

c) La claridad de la orientación a largo plazo es vital, pero dentro de esa visión la solución de problemas a corto plazo mediante medidas cuantificables proporcionará tanto incentivos como aprendizaje que permitirá que los nuevos progresos sean más eficaces.

d) Elaborar objetivos claros que sean específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos. Una autoevaluación realista de la situación actual permite fijar objetivos y metas que sean específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos¹⁶. La formulación de declaraciones estratégicas puede a veces llevar a la gente a asumir una progresión en línea recta del estado actual al estado deseado. En la práctica, a menudo es necesario realizar una labor preparatoria. Introducir cambios en la legislación y las políticas es un proceso que toma tiempo, por lo que la curva del gráfico de los progresos es al principio lenta y a veces muestra un desempeño peor, para luego desplazarse con mayor rapidez a medida que se eliminan o superan los obstáculos al progreso¹⁷.

e) Asegurar que se disponga de la infraestructura, la tecnología y los permisos necesarios para facilitar el trabajo en colaboración y la participación de los ciudadanos.

f) Establecer un enfoque dinámico de la búsqueda de soluciones a las dificultades en materia de políticas que revele sinergias y soluciones intermedias y que aproveche la retroalimentación en el sistema y sea capaz de responder a nuevos

¹⁵ Meredith Edwards, *Transformative governance for sustainable capacity development*, NUM Leadership Conference on Capacity Development for Transformation (Ulaanbaatar, septiembre de 2014).

¹⁶ Peter F. Drucker, *The Practice of Management* (Nueva York, Harper and Row, 1954).

¹⁷ Véase, por ejemplo, Ray Shostak, “The experience of the delivery unit and lessons learned from Latin America”, presentation prepared for the World Bank regional conference on improving public sector performance in Latin America and the Caribbean, Washington D.C., diciembre de 2011. Se puede consultar en http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/LACMIC_Ray_Shostak_UK.pdf.

acontecimientos. El aprendizaje y la experimentación tienen lugar al mismo tiempo que el seguimiento y la evaluación.

g) La elaboración en curso de sistemas organizativos y formas de trabajo transversales, la creación de coaliciones y el intercambio de conocimientos.

h) Un enfoque proactivo del cambio que haga suyas las estrategias preventivas y se asegure de que se establezcan multiplicadores y se mitiguen los obstáculos al progreso.

i) Aunar a los agentes ejecutores locales y los encargados centrales de formular políticas y abordar resultados de las políticas desde la perspectiva del ciudadano, lo que significará las perspectivas de múltiples interesados.

j) Centrarse en la solución de problemas y no en el cumplimiento de las reglas, fomentando la curiosidad, la experimentación y la variación.

k) Desarrollar en profundidad conocimientos sectoriales como base de un enfoque multisectorial.

l) Asistencia técnica orientada a apoyar la integración de políticas. Los donantes podrían tener que autoevaluarse para asegurarse de que trabajan de manera integrada y alientan a aplicar enfoques multisectoriales y de múltiples interesados a fin de evitar que se refuercen los límites sectoriales.

m) Trabajo de 360 grados, que asegure el establecimiento de sólidas conexiones verticales y horizontales geográficamente o por temas, según proceda.

n) Asegurar que la financiación esté vinculada a objetivos o resultados declarados.

o) Fortalecer el trabajo colaborativo y la responsabilidad conjunta asegurando la rendición de cuentas por los resultados, mediante el examen independiente por las entidades fiscalizadoras superiores, entre otros medios.

Medidas facilitadoras

65. Las medidas facilitadoras son las siguientes:

a) Desarrollar la capacidad de realizar de manera eficaz una autoevaluación realista de las capacidades de elaboración de políticas y los niveles de integración de políticas. Ello podría apoyarse mediante el sistema de las Naciones Unidas, el asesoramiento del Comité de Expertos en Administración Pública, en colaboración con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, y los donantes.

b) Realizar seminarios de sensibilización y sesiones de información y capacitación, en dependencia del grado adecuado de detalle para la audiencia seleccionada, sobre el proceso de elaboración de políticas, en particular las políticas basadas en pruebas y la participación de los ciudadanos, sobre la integración de las políticas y sobre el trabajo colaborativo, en particular en forma vertical; por ejemplo, a nivel local, nacional horizontal, a nivel de todos los sectores del Gobierno y a nivel internacional. Esto incluiría a los encargados de adoptar decisiones y asesores y encargados de la ejecución de la administración pública y otros sectores.

c) Introducir nuevos enfoques de organización, incorporando, por ejemplo, reuniones y actos temáticos en todas las instancias del Gobierno, actos temáticos con grupos específicos de interesados y la celebración de consultas y diálogos con los ciudadanos.

d) Realizar actos de expertos centrados en el intercambio de experiencias y pruebas en relación con determinados Objetivos de Desarrollo Sostenible o grupos de Objetivos de Desarrollo Sostenible, patrocinados por encargados claves de adoptar decisiones.

e) Organizar actividades de creación de capacidad para fines específicos; por ejemplo, sobre el desarrollo del liderazgo, el pensamiento sistémico, la recopilación y el análisis de datos, el trabajo en colaboración, la participación de los ciudadanos, y la delegación de responsabilidades en los funcionarios públicos y su empoderamiento en un marco de responsabilidad y rendición de cuentas.

f) Establecer parámetros claros para las propuestas normativas que se presenten a los encargados de adoptar decisiones, que demuestren integración, mostrando pruebas, consultas, costos y mecanismos de aplicación.

g) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el objetivo 17, son un recordatorio establecido de los objetivos a más largo plazo cuando las soluciones a corto plazo amenacen con agotar los recursos.

h) Establecer un menú de apoyo y mecanismos de incentivación para el trabajo en colaboración y la responsabilidad conjunta, como la presentación conjunta de informes y la presentación de informes a los políticos electos y al patrocinador pertinente.

i) Compartir conjuntos de datos y resultados de investigaciones. Por ejemplo, la Asociación de Gestión y Administración Pública del Commonwealth está elaborando una plataforma digital que servirá de instrumento de investigación y asesoramiento para los profesionales de la administración pública y que permitirá a los países acceder a los datos sobre determinados temas, enfoques, resultados y productos.

j) Fortalecer la gobernanza a fin de que las personas operen en un marco común y tengan confianza en el proceso.

VI. Conclusión

66. La integración de políticas, según lo contemplado en la Agenda 2030, es un proceso colaboración inclusivo que acepta tanto la integración horizontal como la vertical, de modo de adoptar decisiones que reflejen las aspiraciones locales, así como los contextos nacionales e internacionales, y sean coherentes dentro de los sectores y entre ellos.

67. Sin embargo, la integración de políticas sigue siendo sorprendentemente difícil de lograr, como lo han podido comprobar muchos países con una gran experiencia en materia de formulación de políticas. Las aptitudes en materia de formulación de políticas pasan mayormente desapercibidas para el público general pero la incoherencia de las políticas a menudo es la razón por la que los ciudadanos perciben obstáculos e incoherencia en el enfoque de un gobierno, ya sea en relación

con servicios que los afectan directamente o en ámbitos más amplios de la formulación de políticas y la adopción de decisiones.

68. El trabajo colaborativo en aras de la integración es claramente posible en sí mismo y asesores poco cualificados en materia de políticas podrían incluso disfrutar el proceso de “arreglar el mundo”. No obstante, se espera más de los responsables de la asignación de fondos públicos y se necesitan conocimientos profundos de política para tener una confianza verdadera en las propuestas normativas. La comprensión profunda tanto del proceso normativo como de la esfera temática, así como de las distintas circunstancias y prioridades a nivel local y nacional, es un requisito esencial para el asesor en materia de políticas públicas.

69. Por lo tanto, es posible afirmar que el fortalecimiento de las aptitudes de elaboración de políticas, cuando sea necesario, es esencial para el éxito de la integración. Además de las aptitudes personales, esto podría requerir que se adopten medidas facilitadoras en relación con los problemas de infraestructura, el diseño organizacional y la formación de aptitudes de liderazgo.

70. Allí donde ya existe una sólida capacidad de elaboración de políticas, podría seguir siendo difícil la integración de políticas, por cuando esta trasciende los límites establecidos. Esto es un problema menos importante allí donde la cultura es esencialmente colaborativa, pero es un verdadero escollo en un sistema más jerárquico de gobierno. El liderazgo marcará la diferencia sentando un ejemplo sumamente positivo; alentando el trabajo en colaboración, invirtiendo en el desarrollo de la capacidad, rechazando las propuestas normativas que no sean totalmente satisfactorias o que no supongan la participación de los interesados, haciendo suya la transparencia adoptando un enfoque inclusivo de la elaboración de políticas.

71. Se puede ofrecer apoyo práctico en aquellas esferas en las que determinados países no cuentan con los recursos necesarios para actuar por su cuenta, pero en los cuales, con la colaboración de otros países, podrían lograrse avances, como en el acceso a los datos. Algunos países podrían necesitar apoyo a nivel nacional; por ejemplo, en materia de recopilación de datos, fuertemente vinculada con las soluciones de gobierno electrónico.

72. Los donantes, los órganos profesionales y las instituciones académicas, entre otros, podrían desempeñar un papel en la orientación de todas sus actividades hacia el apoyo a los componentes básicos necesarios en cada conjunto de circunstancias.

73. Los auditores y otros observadores independientes u órganos internacionales pueden establecer normas y alentar a sus clientes a profundizar sus aptitudes y aumentar sus conocimientos especializados tanto sobre la formulación de políticas como sobre el proceso de integración y, a tal fin, prestarles apoyo.

74. Los componentes básicos esenciales para este grado de integración son un proceso eficaz y coherente de formulación de políticas y un enfoque proactivo de la elaboración de los enfoques que servirán de base para la integración de políticas y la creación de una infraestructura física o tecnológica que facilite la integración.

75. Para planificar cómo alcanzar un destino concreto es necesario tener claro el punto de partida y las particularidades del trayecto. Estas varían de un país a otro, por lo que es esencial poseer la capacidad de autoevaluación y crear las demás capacidades necesarias. Un mecanismo de apoyo no directivo podría ser la

elaboración de un modelo de autoevaluación que plantee una serie de preguntas extraídas de los informes de la Comisión de Expertos en Administración Pública y otros documentos y publicaciones pertinentes.

76. Los enfoques organizacionales diarios deberán y habrán de variar en función de las circunstancias. Las observaciones sobre lo que se necesita para la integración exitosa de las políticas indican que un reto importante consiste en pasar de “saber” a “hacer”, es decir, en poner en práctica las buenas intenciones en el campo de la formulación de políticas. El sistema de las Naciones Unidas y los donantes están en una posición única para fortalecer el proceso de integración mediante sus propios enfoques y asegurar que el apoyo se dirija a las iniciativas de integración. Como se reconoce en la Agenda 2030, para convertir en realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible se requiere una integración más estrecha de las políticas, lo que a su vez requiere conocimientos especializados, acceso a las pruebas, compromiso y determinación de trabajar colaborativamente.
