Un cambio de paradigma para abordar los problemas de desarrollo

El enfoque de coherencia de políticas

Javier Pérez González, Belén Agüero



Ilustración: Hansel Obando

A principios del año 2021 entramos oficialmente en la 'Década para la Acción', los últimos 10 años que nos quedan para cumplir con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015. Este mismo año el IPCC (Panel Intergubernamental del Cambio Climático) ha publicado un nuevo informe en el que urge a tomar medidas para evitar que la crisis climática llegue a niveles irreversibles. Todo ello en un contexto de crisis social y económica derivado de la pandemia de la COVID-19 que ha golpeado a todos los países y clases sociales, pero que ha impactado con especial severidad a los países y colectivos más vulnerables. Y mientras muchos celebran ya el inicio de la vuelta a la normalidad prepandemia, cabe preguntarnos a qué normalidad queremos (o debemos) volver. Quizás sea tiempo de dejar de intentar volver atrás y comenzar a dar pasos hacia una nueva normalidad, más sostenible, resiliente y justa con todas las personas en todos los territorios.

La realidad es que nadie sabe exactamente cómo llegar a esa nueva o diferente normalidad. Aún a sabiendas de que no existen soluciones mágicas, fáciles, ni de utilidad universal, por primera vez en la historia la comunidad internacional dispone de una hoja de ruta común, que es compatible con la ambición y el espíritu transformador necesarios para un reto de tales dimensiones. En 2015 se aprobó la Agenda 2030 (comprendida por los 17 ODS pero también por el Acuerdo de París, la Nueva Agenda Urbana, el Marco de Sendai y la Trayectoria de Samoa) que aborda el conjunto de los grandes retos a los que se enfrenta la humanidad y a los que debemos hacer frente si aspiramos a alcanzar una nueva versión del desarrollo, ya no regida puramente por lo económico, sino de carácter sostenible, inclusivo y justo.

Sin embargo, más de 6 años después de su aprobación, muchos gobiernos siguen prácticamente en la casilla de inicio. Otros están dando sus primeros pasos tímidos, pero sin que se atisben aún las profundas transformaciones sociales, económicas y ambientales a las que la Agenda invita y que son imprescindibles para aspirar a dar respuesta a los retos que tenemos por delante.

Un cambio de paradigma centrado en los derechos humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental: el enfoque de coherencia de políticas

La Agenda 2030 no es sencilla de abordar. En primer lugar, porque plantea una serie de metas y objetivos vinculados con la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la promoción de un desarrollo económico sostenible y la lucha contra la crisis climática; objetivos que requieren de cambios reales y profundos que en ocasiones van en contra del statu quo establecido. En segundo lugar, porque la Agenda se inserta en una realidad global compleja, en la que el multilateralismo y la cooperación internacional están pasando sus horas más bajas en décadas. Por último, porque los 17 objetivos que la componen forman un complejo entramado de interacciones, que en ocasiones abocan a tensiones y contradicciones entre objetivos políticos dentro de la misma Agenda. Su adopción y apropiación requiere de un análisis detallado del contexto en el que se pondrá en marcha y de una serie de innovaciones políticas y de gobernanza que permitan dar respuesta a problemáticas de carácter multisectorial y multidimensional.

Ante estas dificultades, la comunidad internacional vuelve sus ojos hacia el enfoque de coherencia de políticas; un principio implementado desde hace décadas en el ámbito de la cooperación internacional y que resurge con renovada vigencia en el contexto de la Agenda 2030. Así, la 'Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible' (CPDS) ha sido incluida (meta 17.14) como uno de los medios de implementación necesarios para poner en marcha la Agenda y definida por la OCDE como:

> "[…] un procedimiento para integrar las dimensiones del desarrollo sostenible en el proceso de elaboración de políticas nacionales e internacionales. Sus objetivos en el contexto de la Agenda 2030 son

> impulsar la aplicación integrada de la Agenda 2030 mediante las siguientes acciones:
>
> (i) fomentar las sinergias y maximizar los beneficios en los sectores de la política económica, social y medioambiental;
>
> (ii) buscar el equilibrio de los objetivos de política doméstica con los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconocidos internacionalmente; y
>
> (iii) abordar las repercusiones transfronterizas y a largo plazo de las políticas, incluidas aquellas que probablemente afecten a los países en desarrollo".
>
> OCDE (2019) Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, Instrumentos jurídicos de la OCDE.

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), antecesora de la CPDS, lleva vigente casi 30 años, habiendo sido promovida en el seno de la UE como una de las '3 Cs' del tratado de Maastricht (Coordinación, Complementariedad y Coherencia) y consagrada legalmente en el Tratado de Lisboa. La principal diferencia entre ambos enfoques es que la CPD se centra especialmente en la dimensión exterior de las políticas públicas, exigiendo que los objetivos de la política de cooperación al desarrollo de un país se tomen en consideración a la hora de diseñar la totalidad de sus políticas, tanto domésticas como exteriores, y especialmente en las áreas que podrían afectar a los países en desarrollo. Lo que hace la CPDS es, en el marco de la Agenda 2030, ampliar este enfoque, abarcando no solo los impactos exteriores y en países en desarrollo del conjunto de las políticas públicas, sino también los impactos domésticos de las políticas en los ámbitos social, económico y medioambiental.

> La coherencia de políticas para el desarrollo vela por la reducción de los impactos negativos de las políticas públicas en los países en desarrollo y promueve que las políticas puestas en marcha en un país no afecten de manera negativa

Esta ampliación del enfoque no implica que la relevancia de la 'antigua coherencia' desaparezca. La CPD sigue vigente en el marco de la Agenda 2030, velando por reducir los impactos negativos de las políticas públicas en los países en desarrollo y promoviendo que las políticas puestas en marcha para adoptar los ODS en un país no afecten de manera

negativa o reduzcan las posibilidades de implementar los ODS en otros.

La llegada de la Agenda 2030 también ha provocado que se amplíe el alcance, la relevancia y el ámbito de influencia de la política y de los actores de la cooperación al desarrollo. La Agenda invita a transversalizar, de forma coherente y en todas las políticas públicas, los derechos humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental, que han sido los principios rectores tradicionales de la política de cooperación.

Voluntad política e innovación pública: ingredientes necesarios para la coherencia de políticas

Poner en marcha el enfoque de coherencia de políticas representa un reto en sí mismo. Lograr su cumplimiento requiere asumir un cambio en la cultura política, ya que implica una serie de profundas reformas en el modo en el que las políticas se diseñan, implementan y evalúan. Por ello es importante que se la considere, no como un propósito de carácter voluntario, sino como un compromiso político y legal de obligado cumplimiento. En muchos países y territorios de nuestro entorno (incluida la UE, el Estado Español y Cataluña) la CPD forma parte del ordenamiento jurídico. Es importante además asumir el carácter interconectado de las políticas públicas y de los impactos que estas generan en otras políticas a nivel doméstico, pero también más allá de las fronteras territoriales.

Algunos autores dicen que poner en marcha la coherencia de políticas es una cuestión «más política que técnica» [1], y que su correcta implementación requiere antes que nada de un compromiso político al más alto nivel. Este compromiso, permite poner en marcha una serie de mecanismos que favorecen la implementación y apropiación del enfoque de coherencia de políticas en el largo plazo por parte de los órganos y personal de la administración.

La OCDE viene trabajando desde finales del siglo pasado para promover la implementación del enfoque de CPD. Desde 2015 ha duplicado esfuerzos a través de la generación de herramientas metodológicas para ayudar a los gobiernos a hacer efectivo este enfoque y conseguir llevar adelante las transformaciones necesarias. Así, la OCDE identifica una serie de obstáculos a superar y de factores necesarios para poder llevarla a cabo, especialmente para lograr transversalizar las dimensiones del desarrollo sostenible en todo el ciclo de la política pública. Estos retos y factores pueden resumirse en:

- Compromiso político y visión a largo plazo. Los cambios que deben acometerse tienen tal profundidad en la propia cultura de la administración y en la forma de hacer políticas que, sin un compromiso político fuerte, real y explícito no es posible llevarlos a cabo. La visión holística de la realidad en el corto, medio y largo plazo y de las interacciones entre políticas exige que todas las áreas de gobierno estén igualmente involucradas. El compromiso con la coherencia tiene que ser al más alto nivel, pero debe permear en todos los niveles de la administración.

- Comprender las interacciones positivas y negativas entre las políticas e incorporarlas en el ciclo de políticas públicas. Se trata de uno de los mayores retos en la

implementación del enfoque de coherencia de políticas. Requiere de un primer análisis en profundidad de las relaciones entre todas las políticas de una administración, tomando como base las tres dimensiones del desarrollo y sumando una cuarta relacionada con la gobernanza. Requiere además comprender las sinergias y tensiones que se crean entre ellas y los impactos, positivos y negativos, que éstas tienen: en el presente y a largo plazo, a nivel doméstico e internacional y también desde una lógica multinivel. Llevar adelante este análisis y poner en marcha un proceso de política pública que tenga en cuenta todas estas dimensiones requiere quebrar los silos temáticos y de niveles de la administración, en los que se fundamenta la política pública tradicional, así como la puesta en marcha de metodologías de trabajo transversales, de coordinación y cocreación.

- Mecanismos institucionales y de gobernanza. Identificar las interacciones y diseñar metodologías para abordarlas es clave, pero también lo es definir aquellos mecanismos institucionales y de gobernanza que permitirán la sostenibilidad de este nuevo modelo a largo plazo. Esto no implica necesariamente la creación de nuevos canales o estructuras, pero sí un análisis crítico de los que ya existen y, probablemente, un proceso de reforma que los capacite para lidiar con las tensiones que irán surgiendo entre las políticas públicas. Tensiones que no solo se darán a nivel horizontal entre áreas de un gobierno, sino también a nivel vertical entre niveles de administración y a nivel multiactor, puesto que los *stakeholders* podrían ver sus intereses afectados. Estos mecanismos deben definirse de manera transparente y a través de procesos participativos en los que se tengan en cuenta todas las voces.

- La participación es una cuestión clave que se refuerza con el enfoque de coherencia de políticas. Es necesario contar con las voces de los diferentes *stakeholders*, no solamente en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, sino también en el propio análisis de interacciones y el desarrollo de metodologías para su abordaje, coordinación y comunicación, con el objetivo de que permitan la gestión de estas interacciones en el proceso de política pública.

- Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. La generación de datos y evidencias de los impactos de las políticas es clave para poder hacer un correcto seguimiento de los procesos de implementación y realizar análisis críticos de aquello que funciona y de lo que no en la adopción de los ODS. Deben definirse, por un lado, indicadores verificables que tengan en cuenta a las poblaciones y colectivos más vulnerables para asegurar que la información que se genera nos permite obtener conclusiones sobre cómo las políticas afectan a cada grupo, sobre todo a los más vulnerables. Una vez se cuenta con los datos, las evaluaciones deben estar basadas en el principio de no dejar a nadie atrás y generar recomendaciones que luego puedan ser abordadas cuando el ciclo de política pública vuelva a iniciarse. Todo esto acompañado de procesos de rendición de cuentas públicas en los que todos los actores relevantes puedan ofrecer sus opiniones y retroalimentar el análisis, promoviendo así el aprendizaje continuo.

Avances y retos en la implementación del enfoque de coherencia de políticas: ¿qué se está haciendo y qué queda por hacer?

Lastradas quizá por la complejidad teórica de la implementación del enfoque de coherencia de políticas, las experiencias de implementación práctica entre las administraciones de nuestro entorno son, a lo sumo, parcialmente satisfactorias.

Cada una de las experiencias de implementación reciente de la coherencia de políticas pone el énfasis en un aspecto concreto, determinado por el propio contexto y tradición política del país, pero también de la ambición y el compromiso de los diferentes gobiernos ante los cambios necesarios para impulsar el desarrollo sostenible. Existen así iniciativas como la de la República Checa, que ha involucrado al conjunto de las áreas de gobierno en los procesos de planificación y diseño de políticas a través de la creación de órganos de coordinación con responsables de alto nivel y ha ubicado la Secretaría de Desarrollo Sostenible en el seno de la oficina de Gobierno. Otros países, como Suecia o Finlandia, han decidido transversalizar la Agenda 2030 poniendo en el centro la justicia social, el alineamiento de las políticas domésticas con las internacionales y la consideración de las cuestiones medioambientales en todo el ciclo de la política pública. Finlandia transversaliza la cuestión ambiental en sus presupuestos tomando en consideración las implicaciones presupuestarias de las medidas climáticas, de la I+D+I para tecnologías limpias y de las compras públicas sostenibles. Suecia, por su parte, ha alineado sus políticas con la Agenda 2030 basándose en la promoción de la justicia social.

La Comisión Europea, por su parte, lleva décadas promoviendo la coherencia de políticas al desarrollo, a través de la obligación de evaluar el impacto sobre países en desarrollo de cualquier nueva propuesta legislativa o reglamentaria. Éstas evaluaciones deben tener en cuenta los efectos transfronterizos antes, durante y después de la aplicación de la política o el acto legislativo en cuestión. Para ello se han desarrollado una metodología y una herramienta específicas. En la evaluación participan diversos servicios de la Comisión, y la calidad de todo el proceso es auditada por un órgano supervisor.

Dentro del territorio español los avances también son variados. A nivel estatal, a mediados de 2021 se aprobó la Estrategia de Desarrollo Sostenible, que define 8 retos país de carácter estructural que el Estado español se propone abordar para conseguir el desarrollo sostenible y que se acompaña de un Sistema Integral de Coherencia de Políticas, que se encuentra actualmente en fase de definición.

En el caso de Cataluña, existen múltiples procesos destacables, no sólo llevados adelante por la propia Generalitat sino también por parte de las entidades municipales catalanas. A nivel autonómico, se cuenta con el Plan Nacional para la implementación de la Agenda 2030, que definió una serie de compromisos de gobierno para la implementación de los ODS y que se encuentra en proceso de actualización tras el cambio de gobierno resultante

de las elecciones de principios de 2021. Entre los compromisos definidos existe el de 'avanzar en la coherencia de políticas para el desarrollo que vincule toda la actividad del Gobierno con el desarrollo sostenible', que estaba originalmente a cargo del Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia.

Este Plan destaca por el proceso participativo llevado a cabo bajo la coordinación del CADS (Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible) que consistió en promover que todos los departamentos de la Generalitat fueran conscientes de la relación de su mandato con la Agenda 2030. El Plan condujo a que todos los compromisos que se promovieran fuesen negociados entre los departamentos para comenzar a trabajar desde una lógica de trabajo transversal, lo que llevó a detectar solapes, sinergias y tensiones entre áreas o incluso dentro de una misma área. En línea con estos compromisos se encuentra el Plan Director de la Cooperación Catalana, que adelanta cuál puede ser el rol de la cooperación en la implementación de la CPDS y define una serie de actuaciones entre las cuales se encuentra la creación de un centro catalán de empresa y derechos humanos o la elaboración de una hoja de ruta para la implementación de la coherencia de políticas, enfocada en detectar y abordar el impacto exterior de las políticas públicas. Estos trabajos se encuentran en progreso en la actualidad, a la espera que el nuevo Gobierno les dé el impulso definitivo que necesitan para pasar de compromisos políticos a políticas reales.

> Poner en marcha los procesos necesarios para cumplir las metas de los 17 ODS requiere soluciones multidimensionales y complejas

Estos avances se complementan con los que se están realizando a nivel de las diputaciones y las entidades locales, como los impulsados desde la Diputación de Barcelona a través de formaciones a funcionarios de gobiernos locales en materia de CPD y el acompañamiento técnico a ayuntamientos para la implementación del enfoque de coherencia en sus políticas públicas y sus procedimientos administrativos. También el Área Metropolitana de Barcelona ha decidido impulsar la coherencia de políticas en su nuevo Plan Director, especialmente desde el punto de vista de la educación para la ciudadanía global.

Conclusiones

Afrontar los grandes retos comunes de nuestra era y hacerlo integrando las consideraciones económicas, sociales y medioambientales y las visiones intergeneracionales y transfronterizas no es tarea sencilla y lo es aún menos ahora, en un contexto de post pandemia. La Agenda 2030 y los ODS representan una de las propuestas más ambiciosas jamás consensuadas por la comunidad internacional para hacer frente a estos retos. Aunque es imperfecta y en algunos ámbitos carece de la ambición necesaria, la Agenda 2030 es, de momento, la única propuesta que aporta una visión integral del desarrollo sostenible y que involucra a los gobiernos de todos los niveles de la administración y de cualquier nivel de desarrollo.

Pero el consenso y la aceptación generalizada en torno a la Agenda no son suficientes. Poner en marcha los procesos necesarios para cumplir con las metas de los 17 ODS requiere de profundos cambios en el interior de las propias administraciones; cambios que, en ocasiones, vienen a cuestionar inercias y privilegios existentes desde hace mucho tiempo. Las formas de hacer política que nos han valido hasta ahora empiezan a quedar obsoletas ante la multidimensionalidad y complejidad de los retos a afrontar, que exigen promover soluciones igualmente multidimensionales y complejas. La coherencia de políticas representa una propuesta innovadora para movilizar estos cambios necesarios en la administración pública, ofreciendo una forma diferente de hacer políticas, centrada en la transversalidad y la participación de los diferentes actores como base para el diseño, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las políticas públicas necesarias para lograr sociedades más justas, sostenibles e inclusivas.

REFERENCIAS

1 — Ronceray, M. (2020) What We Can Learn from Europe's Record on Policy Coherence for the SDGs. *SDG Knowledge Hub* [Disponible en línea].

BIBLIOGRAFÍA

Barrero, A., Amayuelas, A., Viladevall, L. (2021) *Más ambición por favor*. Madrid: Futuro en Común [Disponible en línea].

Comisión Europea (2019) 2019 EU report on Policy Coherence for Development, *Comission Staff Working Document*. Brussel·les: European Comission [Disponible en línea].

Futuro en Común (2020) *La coherencia de políticas en el corazón de la transición a la sostenibilidad*. Madrid: Futuro en Común [Disponible en línea].

Gómez-Escolar, P., Gonzalez, M. (2021) Podar con coherencia para cosechar mejores frutos. *El País* [Disponible en línea].

Mackie, J. (2020) Promoting policy coherence: Lessons learned in EU development cooperation, *Policy Brief*, September 2020. Maastricht: ECDPM [Disponible en línea].

OECD (2018) Policy Coherence for Sustainable Development Toolkit [Disponible en línea].

OECD (2019) *Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality.* Paris: OECD Publishing [Disponible en línea].

OECD (2019) *Governance as an SDG Accelerator: Country Experiences and Tools.* Paris: OECD Publishing [Disponible en línea].

OCDE (2019) Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, *Instrumentos jurídicos de la OCDE.* Paris: OECD Publishing [Disponible en línea].

Ronceray, M. (2020) What We Can Learn from Europe's Record on Policy Coherence for the SDGs. *SDG Knowledge Hub* [Disponible en línea].

Swedish Ministry of the Environment (2003) A Swedish Strategy for Sustainable Development Swedish, *Government Commuinication* 2003/04:129 [Disponible en línea].



Javier Pérez González

Javier Pérez González es Licenciado en Derecho y en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid, y tiene un Postgrado en Tecnologías para el Desarrollo Humano por la Universidad Oberta de Catalunya (UOC). Es socio fundador del Laboratorio de Estudios para el Desarrollo (LED) y durante el período 2006 - 2011 trabajó en el Área de Estudios de Oxam Intermón, donde coordinó la agenda de investigaciones de Oxfam Internacional en los ámbitos de Comercio, Agricultura y Cambio Climático. Desde 2011 dirige el Centro de Investigación y Estudio sobre Coherencia y Desarrollo (Political Watch). Sus principales áreas de especialización son la coherencia de políticas públicas, la política comercial internacional, las empresas y los derechos humanos y el uso de la tecnología para la promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana.



Belén Agüero

M. Belén Agüero es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Salta, Argentina, y cuenta con un Máster en Cooperación Internacional y Gestión de Políticas Públicas, Programas y Proyectos de Desarrollo por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en alianza con el Instituto Ortega y Gasset. Acumula experiencia en consultorías de cooperación y análisis de políticas públicas, en el área de evaluación ex ante y post de proyectos de cooperación descentralizada al desarrollo, así como en consultorías de investigación y análisis de políticas de desarrollo, trabajando para instituciones españolas e internacionales. Sus áreas de especialización son la coherencia en las políticas públicas, la cooperación descentralizada, la Agenda 2030 y el uso de la tecnología para la promoción de la rendición de cuentas. Actualmente trabaja como investigadora en Political Watch y colabora con el área de comunicación del Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo Municipal (INCIDEM).