



Antecedentes

La Agenda 2030 enfatiza la necesidad de incorporar los ODS en múltiples niveles de gobierno para facilitar procesos de implementación localizados y adaptados al contexto, que respondan mejor a las necesidades de la población. La integración vertical se refiere a mecanismos que contribuyen a coordinar e integrar estrategias y políticas de desarrollo sostenible a través de diferentes niveles de gobierno. Los esfuerzos de integración vertical buscan crear sinergias y consistencia a través de distintos niveles de gobierno por medio de acciones que apoyen y se refuercen mutuamente, con el fin de mejorar la calidad y efectividad de la implementación de los ODS y los resultados de la misma.

El Capítulo 3 del *Informe mundial sobre el sector público 2018* analiza los esfuerzos existentes para asegurar la efectiva integración vertical de políticas en la planeación, implementación, y seguimiento y revisión de los ODS. Examina los enfoques y herramientas que los países han adoptado para avanzar la integración vertical en distintas etapas del ciclo de políticas públicas, subrayando algunas soluciones y prácticas innovadoras que están surgiendo de los esfuerzos de los países para implementar la Agenda 2030.

Beneficios, costos y desafíos de la integración vertical

La integración vertical puede promover una visión y un compromiso comunes entre las autoridades nacionales y sub-nacionales, aumentar la efectividad y el impacto de las acciones de política, hacer más eficiente la asignación de recursos, reducir los costos y riesgos de la implementación (por ej., la superposición o duplicación de funciones entre niveles de gobierno), y fortalecer las líneas de responsabilidad y rendición de cuentas al público, entre otros beneficios potenciales. Aun así, la integración vertical también podría implicar costos y presenta múltiples desafíos. El rendimiento y la efectividad de las iniciativas de integración vertical requiere la asignación de recursos suficientes para apoyarlas (por ej., financieros, de personal, recursos).

No hay una respuesta universal a la pregunta de si los potenciales beneficios asociados con los esfuerzos de integración vertical y localización de los ODS son mayores que los costos asociados. En la práctica, el grado en que se debe promover la integración vertical depende del país y el contexto y circunstancias específicos, así como del área de política pública de que se trate. Los costos potenciales (financieros, económicos y fiscales) así como la finalidad última que se busca con la integración deben considerarse antes de adoptar herramientas y enfoques de integración vertical.

La integración vertical es afectada por la estructura y el funcionamiento en la práctica de los sistemas de gobernanza

intergubernamentales y multi-nivel y por la capacidad de los diferentes niveles de gobierno. Las reformas de descentralización, consideraciones de economía política y factores organizacionales, que están relacionados con el contexto de país, pueden crear oportunidades y barreras específicas para la integración vertical.

Mecanismos de integración vertical en la práctica

Hay una diversidad de modalidades, mecanismos y grados de integración. El capítulo presenta un mapa de las diferentes herramientas y enfoques para avanzar en la integración vertical para la implementación de los ODS, y proporciona ejemplos de la forma en que los países están usando estas herramientas en la práctica. Las medidas para promover la integración vertical pueden ser implementadas por gobierno nacionales, gobiernos sub-nacionales, o por medio de mecanismos de coordinación multi-nivel.

El reporte muestra que, si bien los gobiernos nacionales están reconociendo el papel de los gobiernos locales en la implementación de los ODS, esto no necesariamente conduce a la creación de espacios multi-nivel de diálogo y acción conjunta. En algunos casos, los mecanismos nacionales de coordinación para los ODS han establecido relaciones con los gobiernos locales, aunque aún no emerge un patrón claro en términos de la naturaleza de estos contactos y su impacto en la implementación de los ODS. Éste es un tema que requerirá de más análisis, conforme los mecanismos sigan desarrollándose y operando en el futuro. Hay muchas iniciativas de localización de los ODS y los gobiernos locales están liderando la innovación en materia de ODS en muchos países. Redes y asociaciones de gobiernos locales están desempeñando un papel importante en dirigir estos esfuerzos. Sin embargo, estas iniciativas enfrentan el desafío de superar el nivel local y de conectar de forma efectiva la acción en materia de ODS a través de los niveles de gobierno. Una colaboración fortalecida con otros actores interesados puede ayudar a establecer y mantener estos vínculos.

Una amplia variedad de enfoques para promover la integración vertical, que cubren todas las etapas del ciclo de políticas públicas (liderazgo, legislación, planeación, implementación, y monitoreo, seguimiento y revisión), están siendo implementados por los gobiernos nacionales y sub-nacionales. Muchos ejemplos identificados en el reporte ocurren en las etapas de liderazgo y planeación del diseño de políticas públicas, incluyendo múltiples esfuerzos de creación de consciencia.

El liderazgo para la integración vertical ha asumido múltiples formas, desde el reconocimiento por el gobierno nacional de la importancia de los gobiernos sub-nacionales para la implementación de los ODS y campañas de divulgación dirigidas a los gobiernos locales, a acciones de los gobiernos locales para señalar su compromiso con los ODS, a la realización de eventos

conjuntos y la adopción de acuerdos asumidos por varios niveles de gobierno para la implementación de los ODS, como en el caso de Argentina.

Algunos países han adoptado instrumentos legales y regulatorios para consagrar a los ODS en el ámbito de los gobiernos sub-nacionales. En Indonesia una regulación presidencial establece mecanismos de gobernanza para los ODS. La regulación asegura el papel de los gobiernos provinciales en la dirección de la implementación de los ODS en su ámbito y en los distritos bajo su jurisdicción. En el Reino Unido, Gales ha establecido un vínculo legal explícito con los ODS por medio de la Ley de Bienestar de las Generaciones Futuras.

La integración vertical en la etapa de planeación también está común. En muchos países, los gobiernos sub-nacionales han alineado sus estrategias y planes con los ODS. En algunos casos, los gobiernos locales tienen un mandato para hacerlo, y los gobiernos nacionales han emitido directrices o modelos para facilitar el proceso, o han llevado a cabo actividades como talleres, seminarios, foros o diálogos, dirigidos a crear conciencia e informar a los gobiernos locales. En algunos países, se han establecido genuinos mecanismos o estructuras multi-nivel, en los que los gobiernos locales y nacional pueden colaborar. Los esfuerzos para la “localización de los ODS” han sido apoyados por organismos internacionales, incluyendo ONU-Habitat, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales, y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

La integración vertical en la implementación de los ODS es menos común. Algunos países han realizado esfuerzos para alinear los presupuestos nacionales y locales para la implementación de los ODS. El impulso para esta alineación proviene en algunas ocasiones del nivel nacional y en otras del sub-nacional. En otros países, el gobierno central apoya el desarrollo de capacidades de los gobiernos locales. Colombia es un caso extremo de alineación, en el cual procesos multi-nivel permiten la asignación de recursos a lo largo de las divisiones territoriales y establecen formatos comunes de reporte.

La integración vertical al nivel de monitoreo, evaluación y seguimiento no es común, pero hay ejemplos innovadores en distintas regiones. En algunos países el nivel nacional reconoce indicadores sub-nacionales y locales para los ODS, o apoya su desarrollo. Algunos países también se aseguran de que la implementación de los ODS sea monitoreada al nivel sub-nacional, ya sea por medio de esfuerzos del gobierno central, mediante el establecimiento de estructuras de monitoreo sub-nacionales, o por medio de estructuras y mecanismos conjuntos, multi-nivel, para el monitoreo y reporte de los ODS. Mecanismos semejantes se han identificado en varios países europeos y latinoamericanos, entre otros.

Los mecanismos gubernamentales de control y rendición de cuentas también pueden desempeñar un papel en el monitoreo y evaluación de la implementación de los ODS. En muchos países, las Entidades de Fiscalización Superiores (EFS) se han abocado a auditar la preparación de los gobiernos para implementar los ODS. Frecuentemente buscan evaluar si existen los mecanismos para promover la integración vertical, por ejemplo, por medio del intercambio de información a través de niveles de gobierno. Las

EFS de América Latina han realizado una labor pionera en conducir auditorías coordinadas a través de niveles de gobierno, así como en compartir y coordinar metodologías y herramientas de auditoría.

Conclusiones

El reporte destaca la importancia de promover la integración vertical a través de niveles de gobierno para alcanzar de forma efectiva los ODS. Los gobiernos nacionales y sub-nacionales están implementando un amplio rango de modelos para promover la integración vertical a lo largo de todas las etapas del ciclo de políticas públicas, de forma que no se puede identificar un patrón común de prácticas. Se requiere investigación adicional sobre la efectividad de los distintos mecanismos para promover la integración vertical y su impacto en el logro de los ODS.

Los ejemplos más innovadores incluyen los que se basan en instrumentos legales y regulatorios, los que establecen estructuras multi-nivel de coordinación y colaboración a través de niveles de gobierno, y aquellos en que las autoridades de diferentes niveles de gobierno trabajan de forma conjunta para atender desafíos de implementación de los ODS identificados. Aún queda por ver, sin embargo, cómo funcionan estas estructuras en la práctica y si son sostenidas con recursos, capacidades y mandatos apropiados.

Los casos presentados en el reporte ilustran desafíos para la integración vertical, particularmente en términos de capacidades locales, y los esfuerzos en curso para enfrentar estas barreras. El reporte ilustra asimismo el potencial de las auditorías externas para mejorar la integración vertical al proporcionar información sobre los obstáculos y desafíos para la integración vertical, qué tan bueno es el desempeño de los gobiernos en esta área, y con recomendaciones para fortalecer a coordinación a través de niveles de gobierno en contextos específicos.

Avanzar en el análisis de la integración vertical y su efectividad en impulsar los ODS requerirá evaluar los resultados de los esfuerzos y actividades de los gobiernos para mejorar la integración vertical. Algunas de las dimensiones relevantes a considerar incluirían: analizar el grado en que los intereses de todos los niveles de gobierno están equilibrados y representados, y si existen mandatos, papeles y responsabilidades claros para las diferentes jurisdicciones actuando en la misma área, así como procesos administrativos simples y consistentes para apoyar y facilitar la colaboración. En términos de planeación, sería importante considerar si existen procesos de planeación conjuntos o consistentes a través de niveles de gobierno. Sobre el financiamiento, sería importante evaluar si hay procesos presupuestarios conjuntos o consistentes a través de niveles de gobierno, así como si hay recursos adecuados y capacidad suficiente para la actuación de todos los niveles de gobierno. Finalmente, se debería prestar atención a la existencia de cadenas claras de reporte, control y rendición de cuentas a través de niveles de gobierno.

Más información

El Informe mundial sobre el sector público 2018, su Resumen Ejecutivo y otros materiales están disponibles en: <https://publicadministration.un.org/en/Research/World-Public-Sector-Reports>