



LA AGENDA 2030 COMO MARCO ORIENTADOR PARA LAS POLÍTICAS SUBNACIONALES[†]

Gonzalo Alcalde*

RESUMEN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es más que un conjunto de objetivos y metas; constituye un ambicioso plan de acción para el desarrollo que también contiene una visión de largo plazo, medios de implementación y un marco para el seguimiento y evaluación. Asimismo, involucra a diversos actores públicos y privados en su consecución, incluyendo a los gobiernos subnacionales. Por ello, la Agenda puede entenderse como un marco voluntario para la formulación de políticas de desarrollo para cualquier nivel de gobierno, y como tal refleja enfoques distintivos de políticas y gestión pública que son esenciales para realizar su misión transformadora. Sobre la base de una revisión de la literatura internacional reciente

y de décadas anteriores, este artículo identifica principios para las políticas de desarrollo que se encuentran de manera explícita o implícita en la Agenda 2030, y que no necesariamente coinciden con la manera habitual de hacer políticas. Para ilustrar los desafíos al adoptar estos principios orientadores, a continuación se analiza de manera sucinta el caso de los gobiernos regionales peruanos, que desde 2002 ya habían asumido algunos de estos retos en el contexto de la descentralización del Estado.

Palabras clave:

Objetivos de Desarrollo Sostenible – gobierno subnacional – políticas públicas – Agenda 2030 – Descentralización – Perú

[†] Este artículo es una versión traducida y corregida de un texto en inglés que fue originalmente presentado por el autor en el 9º congreso de ALACIP, Montevideo, julio de 2017. La investigación fue posible gracias al apoyo recibido, entre 2017-2018, del programa TRANDES de la PUCP y la Universidad Libre de Berlín.

* Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Texas-Austin (2009), y especialista en el análisis de políticas públicas desde una perspectiva de desarrollo sostenible. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales y nacionales, incluyendo la coordinación de consultas participativas sobre temas de desarrollo. Actualmente, se desempeña como profesor contratado a tiempo parcial en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Así mismo, es el actual Jefe de equipo de la Oficina de Coordinación Residente de la ONU en Perú.

I. INTRODUCCIÓN

Mientras que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000–2015) se enfocaron en mejorar los promedios nacionales en temas prioritarios, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, vigentes para 2016–2030) son más comprehensivos y tienen la consigna de “no dejar a nadie atrás”, tomando en cuenta las brechas de desarrollo entre países y al interior de ellos. Cumplir con esta consigna, y en general con una agenda más transformadora, requiere no solo contar con datos desagregados y de alta calidad, sino también con un sustancial involucramiento de actores más allá del gobierno nacional.

El importante rol que desempeñan los gobiernos subnacionales en la Agenda, en particular, está especialmente claro en el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), en otras metas y objetivos, y en disposiciones para la implementación, monitoreo y revisión. Un factor detrás de esta relevancia de lo local en los ODS es que diversas asociaciones internacionales de gobiernos subnacionales abogaron por –y luego asumieron– un papel activo en la Agenda 2030. La Red Global de Ciudades, Gobiernos Locales y Regionales (CGLU, en inglés), por ejemplo, presionó activamente por un ODS local y por orientación local en todo el nuevo marco desde el comienzo del proceso de consulta global post-2015 de las Naciones Unidas (2012–2015). De acuerdo con el Grupo de trabajo global de Gobiernos Locales y Regionales:

Los gobiernos locales y regionales desempeñaron un papel importante al influir en la definición de los ODS, haciendo campaña exitosamente por un objetivo independiente sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles (ODS 11), y por el reconocimiento internacional del papel fundamental del gobierno local y regional para un desarrollo sostenible (Grupo de trabajo global de gobiernos locales y regionales, 2016).

Por su parte, la Declaración de Gaborone de 2015, el documento final de la Reunión General del Foro de Gobierno Local de la Commonwealth (CLGF) en Botswana, manifestaba que “dado que los gobiernos locales conocen a sus comunidades están en una mejor situación para garantizar que no se deje a nadie atrás y se cumplan los ODS” (CLGF, 2015).

Más aún, estos actores internacionales han pedido profundizar las reformas de descentralización, de modo que se avance en la implementación de los ODS:

Una progresiva y efectiva descentralización debería ser central para la creación de un entorno propicio para los gobiernos subnacionales y para el logro de los ODS (UCLG, 2017, p. 9).

¿Qué retos comunes enfrentan los gobiernos subnacionales para asumir el rol central y de largo plazo para abordar las brechas de desarrollo?

Si la Agenda 2030 fuera solo un conjunto de objetivos y metas, sin lineamientos con respecto a su logro, sería difícil delinear cualquier desafío compartido para un universo heterogéneo de países y sistemas de gobernanza. Sin embargo, este documento argumenta que la Agenda (mucho más que los ODM) se ha construido como un marco distintivo para guiar la formulación de políticas (es decir, estableciendo cursos de acción públicos para abordar los problemas públicos), y como tal presenta demandas específicas sobre las capacidades públicas en todos los niveles de gobierno.

Este documento aborda la Agenda 2030 como un marco distintivo de políticas asumidas por los actores nacionales y subnacionales. A través de una revisión de la literatura internacional reciente, identificamos los principales principios (explícitos e implícitos) para las políticas dentro de este marco y algunos posibles desafíos para los gobiernos subnacionales en el camino por delante. Para ilustrar cómo podrían lucir algunos desafíos concretos en este campo, se analiza sucintamente el caso de los gobiernos regionales peruanos que han enfrentado varias demandas similares en el contexto de la descentralización del Estado desde su creación en 2002.

A la luz de las declaraciones públicas que colocan a los gobiernos subnacionales a la vanguardia de los esfuerzos de la Agenda 2030, es necesario hacer una advertencia antes de comenzar la discusión. Este documento asume los ODS, como los ODM anteriores, como normas internacionales (según lo definido por Finnemore y Sikkink, 1998) que los países adoptan voluntariamente. No son legalmente vinculantes y, como lo señala Fukuda-Parr (2016), para los gobiernos nacionales, “los ODS son un consenso negociado políticamente que no tiene un mecanismo de aplicación incorporado”. En este sentido, los desafíos de asumir la Agenda 2030 como guía para la formulación de políticas subnacionales solo serán relevantes en los países donde los gobiernos nacionales deciden apropiarse, adaptar y localizar la agenda, o donde ya existe un alto grado de descentralización fiscal, política o administrativa.

Sin embargo, asumir que esto seguirá ocurriendo con frecuencia no es descabellado, ya que ambos procesos (apropiación nacional y localización de normas internacionales) ocurrieron en todo el mundo durante el período de los ODM, a pesar de que la adaptación nacional y el papel del gobierno subnacional no fueron temas destacados en ese marco. Según el PNUD (2016), más de 110 países incorporaron al menos un subconjunto de los ODM en sus planes nacionales de desarrollo hasta 2015, y especialmente después de 2010, se abordaron las limitaciones de los ODM desde el nivel subnacional: “las estrategias, los informes y los planes subnacionales de los ODM se utilizaron cada vez más para centrar la atención y los recursos en aquellas personas con mayores necesidades, con la esperanza de reducir las disparidades y satisfacer las necesidades de las comunidades marginadas” (PNUD, 2016, p. 31).

II. CONCEPTUALIZAR LA AGENDA 2030 COMO MARCO ORIENTADOR DE POLÍTICAS

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016, p. 2) ha declarado, al comparar los ODS con sus predecesores (los ODM) que “los ODS difieren en su insistencia, no solo en soluciones técnicas y financiamiento, sino también en hacer las cosas de manera diferente. “ En 2019, cumplido el primer ciclo de revisión de la Agenda, el informe oficial sobre los ODS recalcó la necesidad de adoptar una nueva manera de hacer políticas para acelerar el progreso y lograr los objetivos ambiciosos y transformadores (ONU, 2019).

Considerados en conjunto, los objetivos y metas de la Agenda 2030, los medios de implementación y las pautas de seguimiento y revisión, proponen un enfoque distintivo para la formulación de políticas de desarrollo que es integral para lograr una visión ambiciosa a largo plazo. Comprender los componentes de dicho enfoque para los procesos de formulación de políticas (en todas sus etapas, desde el establecimiento de la agenda hasta la implementación y la evaluación) es relevante para todos los niveles de gobierno.

La Agenda 2030 es mucho más que un conjunto de objetivos y metas. Si bien el texto de Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo* (2015), reconoce que “existen diferentes enfoques, visiones, modelos y herramientas disponibles para cada país, de acuerdo con sus circunstancias y prioridades nacionales, para lograr el desarrollo sostenible”, esto no significa que todos los enfoques de implementación sean considerados como igualmente pertinentes. El documento en sí establece algunas pautas explícitas para la formulación de políticas y es insistente en que “esta Agenda y los Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible, incluidos los medios de implementación, son universales, indivisibles e interrelacionados”. En diferentes formas, esta indivisibilidad obligatoria se repite cinco veces en el documento. Mantener dicha integración entre los sectores de políticas y niveles de gobierno evidentemente requiere un cierto enfoque para la formulación de políticas, uno que sea universalmente compartido en la práctica, y cuyos principios sean explícitos o implícitos en el documento de la Agenda 2030.

Varios principios que deberían guiar la formulación de políticas de los ODS, como un enfoque basado en los derechos, están explícitos en la Agenda 2030. Otros, como la gestión basada en resultados, son implícitos, y pueden ser difíciles de notar, en la medida en que ya forman parte de la corriente predominante de la teoría y práctica del desarrollo. Sin embargo, es importante analizar sus implicaciones para

alcanzar los ODS porque todavía no están completamente incorporados en los procesos de formulación de políticas en todos lados, y en muchos lugares pueden ser incipientes o incluso inexistentes.

A. PRINCIPIOS EXPLÍCITOS

El primer principio explícito es el **enfoque basado en derechos** para la formulación de políticas de desarrollo. Después de afirmar que “la nueva Agenda está guiada por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional” y que está “basada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, el Milenio Declaración y el Resultado de la Cumbre Mundial 2005 “, el documento agrega que “la Agenda se implementará de manera coherente con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional “(Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015, p. 6).

Un segundo principio que se expone de manera muy explícita es el enfoque de equidad de género: “La incorporación sistemática de una perspectiva de género en la implementación de la Agenda es crucial” (p. 6). Por lo tanto, si bien existe un objetivo para la igualdad de género (ODS 5), el enfoque de género debe considerarse de manera trasversal en todos los ODS.

Como se mencionó, una suposición clave en la agenda es que los ODS son “integrados e indivisibles y equilibran las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental”. (p. 1) Partiendo de las declaraciones generales sobre la indivisibilidad de los ODS, existe un llamado para asegurar un **enfoque multidimensional del desarrollo sostenible** en todas las políticas en curso relevantes, ya que las “interconexiones y la naturaleza integrada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible son de crucial importancia para garantizar que se cumpla el propósito de la nueva Agenda” (p. 2). Además:

Cada gobierno también decidirá cómo deben incorporarse estos objetivos ambiciosos y globales en los procesos, políticas y estrategias de planificación nacional. Es importante reconocer el vínculo entre el desarrollo sostenible y otros procesos en curso relevantes en los ámbitos económico, social y ambiental (p. 13).

Un cuarto principio es un **enfoque participativo y descentralizado** para la formulación de políticas, más allá de los actores estatales que negociaron los ODS, ya que la agenda





asigna expresamente un papel significativo para los actores no gubernamentales y subnacionales, incluida la participación ciudadana, en las diferentes etapas de la formulación de políticas. Esto no está necesariamente presente en todos, ni siquiera en la mayoría de los países: “Los gobiernos y las instituciones públicas también trabajarán estrechamente en la implementación con autoridades regionales y locales, instituciones subregionales, instituciones internacionales, academia, organizaciones filantrópicas, grupos de voluntarios y otros”. (p. 11) Esto es especialmente claro con respecto al seguimiento y la revisión: “Un marco de seguimiento y revisión sólido, voluntario, efectivo, participativo, transparente e integrado hará una contribución vital a la implementación”.

Finalmente, estrechamente relacionado con este enfoque distintivo para la formulación de políticas está el énfasis en los **mecanismos de rendición de cuentas verticales**, ya que la agenda “promoverá la rendición de cuentas a los ciudadanos ...” (p. 30). Además, los mecanismos de seguimiento y revisión “serán abiertos, inclusivos, participativos y transparentes para todas las personas y apoyarán la presentación de informes por parte de todas las partes interesadas relevantes”.

B. PRINCIPIOS IMPLÍCITOS

Existen al menos cuatro enfoques de formulación de políticas que han tenido una gran influencia en las Naciones Unidas y en otros actores que promueven el desarrollo internacional en las últimas décadas, y que se reflejan en la Agenda 2030. Sin embargo, no se mencionan explícitamente.

Los objetivos internacionales universales, delimitados y basados en metas, como los ODS, tienen como objetivo mantener la acción centrada en los resultados, y deben verse (al menos parcialmente) como una aplicación de las lecciones aprendidas de la implementación de la **gestión basada en resultados** (GBR). La GBR es una estrategia de gestión mediante la cual todos los actores, que contribuyen directa o indirectamente al logro de un conjunto de resultados de desarrollo, aseguran que sus procesos, productos y servicios contribuyan al logro de los resultados deseados (productos, resultados y objetivos). La gestión basada en los resultados se basa en una responsabilidad claramente definida de los resultados, y requiere un seguimiento y una autoevaluación del progreso hacia los resultados, incluida la presentación de informes sobre el desempeño (PNUD, 2010).

Este se ha convertido en un enfoque predominante para la gestión

pública en desarrollo en las últimas décadas, para organizaciones internacionales, como las propias Naciones Unidas, y los sectores públicos de muchos países, incluido el Perú.

La relación íntima entre los objetivos de desarrollo universal (basados en el desarrollo humano y los paradigmas de desarrollo sostenible) y la GBR ya se percibía ampliamente en la era de los ODM, y como Hulme (2007) ha señalado:

La GBR se aplicó a los ODM de manera muy directa, (...) las valoraciones realizadas sobre los principios de GBR afectaron directamente la forma y el contenido de los ODM (Hulme, 2007, p. 17).

Esta estrecha relación también es cierta en la era de los ODS, aun cuando la amplitud, complejidad y multidimensionalidad de la agenda ha crecido.

Un segundo principio implícito es el **enfoque territorial**, que ha sido adoptado en la última década por agencias de la ONU como la FAO. En el contexto de la Agenda 2030, se entiende ampliamente como necesario, a la luz de perspectivas multidimensionales que van más allá de los puntos de vista sectoriales y la necesidad de localizar la agenda. Desde esta perspectiva, los enfoques sectoriales para la formulación de políticas, que seguían siendo relevantes para los ODM, deben dar paso a una perspectiva multisectorial y multidimensional sobre la formulación de políticas para cualquier área geográfica particular, como lo han destacado actores como el Global Taskforce of Local and Regional Governments. Los “territorios”, desde esta perspectiva, no son solo contextos físicos sino entidades sociales, económicas y políticas, entre otras dimensiones del desarrollo. Por lo tanto, un enfoque territorial para la formulación de políticas de desarrollo también se considera más pertinente para la implementación de los ODS, ya que:

Considera la diversidad dentro de un país, la heterogeneidad de las regiones, los procesos de integración social, económica y de otro tipo más allá de las fronteras formales, los vínculos urbano-rurales y la coordinación entre las partes interesadas nacionales, regionales y locales (ISOCARP, 2016).

Un tercer principio implícito es la **formulación de políticas basada en evidencia** (EBPM en inglés). El énfasis en los procesos de seguimiento y revisión que son “rigurosos y basados en evidencia” es un aspecto que apunta a “mejores



prácticas” o “aprendizaje mutuo” con respecto a la implementación y el seguimiento. EBPM ganó relevancia en la década de 1990 y tiene como objetivo basar la toma de decisiones en revisiones rigurosas de evidencia cuantitativa o cualitativa de lo que funciona y lo que no. Al vincular a los tomadores de decisiones con el trabajo de académicos y expertos, busca mejorar la eficacia y eficiencia del gobierno, fomentar la innovación y fortalecer la responsabilidad, todos los principios abordados en la Agenda 2030. La ONU, el Banco Mundial y la OCDE se encuentran entre las organizaciones que han promovido la EBPM en los países en desarrollo en las últimas décadas, a través de diferentes programas y proyectos (Milani, 2009).

Finalmente, un cuarto principio implícito es el planeamiento estratégico **de largo plazo**, distinta de la manera tradicional de planificar (más vertical y rígida) y que también es elemento fundamental para aplicar un enfoque de GBR. Durante décadas, el uso del planeamiento estratégico ha prevalecido en todo el sistema de las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales. Se puede definir más ampliamente como “el proceso mediante el cual se definen los objetivos de una organización a mediano y largo plazo, así como los recursos para alcanzarlos”, y también se debe “considerar como una herramienta dinámica que permite que las organizaciones evolucionen a medida que se adaptan al entorno mundial cambiante en el que tienen que prestar sus servicios obligatorios” (Inomata 2012, p. 2 y 4). La Agenda 2030 menciona explícitamente la necesidad de una planificación estratégica por parte del Sistema de las Naciones Unidas:

También destacamos la importancia del planeamiento estratégico, la implementación y la presentación de informes a nivel de todo el sistema para garantizar un apoyo coherente e integrado a la implementación de la nueva Agenda por parte del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas (p. 34).

La Agenda 2030 en sí misma es “un plan de acción” (p. 1), y la necesidad de planificación estratégica como parte de las políticas que apuntan a lograr objetivos y metas a largo plazo como los ODS puede parecer evidente para los países miembros de la ONU, pero ha sido recientemente que muchos gobiernos adoptaron nuevamente esa planificación como una buena práctica. En el caso de muchos países latinoamericanos, esto ocurrió después de una era de ajuste post-estructural caracterizada por la gestión

de crisis a corto plazo y por un papel minimalista del estado, a fines del siglo pasado (Medina et al, 2014).

Los principios explícitos e implícitos de este enfoque para la formulación de políticas no han sido necesariamente asumidos por todos, o incluso la mayoría, de los gobiernos nacionales y subnacionales que están involucrados en la consecución de los ODS. Por lo tanto, hay desafíos por delante para las instituciones y los individuos involucrados, si es que los objetivos y las metas deben lograrse de acuerdo con los principios establecidos para implementar una agenda transformadora.

III. EL ROL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA AGENDA 2030

Los ODM no establecieron un papel para los gobiernos subnacionales para su logro (Satterthwaite, 2014), aunque los actores oficiales y no gubernamentales incorporaron gradualmente a los actores subnacionales en el centro de la agenda de los ODM. Durante el proceso global de consulta y formulación para el marco post-2015, muchos actores discutieron activamente y presionaron por un papel importante de los gobiernos subnacionales y la descentralización en el nuevo marco. El Panel de Alto Nivel sobre la Agenda Post-2015 (2013), por ejemplo, pidió un papel clave del gobierno local en el nuevo marco.

La Agenda 2030 subraya la necesidad de respetar el “espacio de políticas” de cada país, y también que los ODS deben ser adaptados y localizados por cada país, incluso a nivel subnacional. La localización es un concepto que fue ampliamente discutido durante el proceso de consulta post-2015 y sigue siendo relevante en las discusiones internacionales. Lucci (2015) lo define como la implementación local de los ODS y el monitoreo del progreso a nivel subnacional. Por lo tanto, tiene dos aspectos distintos (CGLU, 2014):

- El papel de los gobiernos subnacionales como implementadores de los ODS, ya que comparten responsabilidades en las áreas de políticas con el gobierno central, también deberían proponer objetivos y metas desagregadas para el nivel subnacional
- La necesidad de monitorear el progreso a nivel subnacional, independientemente de la responsabilidad del gobierno local. Esto significa que los datos desagregados son cruciales para la Agenda 2030.

Si bien los ODM y la Declaración del Milenio abordaron en gran medida a nivel nacional del gobierno, la Agenda 2030 involucra explícitamente a las autoridades subnacionales y los problemas de desarrollo local. El elemento más notable es el Objetivo 11: Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Este objetivo local independiente fue en parte el resultado de mucha promoción por parte de la sociedad civil internacional, las ONG y las organizaciones de los gobiernos locales. Sin embargo, el papel de los gobiernos subnacionales también está implícito en el Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir instituciones efectivas, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Adicionalmente, los medios para implementar la agenda, así como los mecanismos de revisión y rendición de cuentas, también involucran al gobierno local. Por ejemplo:

34. Reconocemos que el desarrollo y la gestión urbana sostenible son cruciales para la calidad de vida de nuestra gente. Trabajaremos con las autoridades locales y las comunidades para renovar y planificar nuestras ciudades y asentamientos humanos para fomentar la cohesión en comunidad, la seguridad individual y estimular la innovación y el empleo.

52. “Nosotros los pueblos” son las palabras de apertura celebradas en la Carta de las Naciones Unidas. Somos “nosotros los pueblos” quienes nos embarcamos hoy en el camino hacia 2030. Nuestro viaje involucrará a gobiernos, parlamentos, el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, autoridades locales, pueblos indígenas, sociedad civil, empresas y el sector privado, la comunidad científica y académica, y todas las personas. Millones ya se han comprometido y serán partícipes de esta Agenda. Es una Agenda de la gente, por la gente y para la gente, y esto, creemos, asegurará su éxito.

77. Nos comprometemos a participar plenamente en la realización de revisiones periódicas e inclusivas del progreso a nivel subnacional, nacional, regional y mundial.

Además del texto “Transformar nuestro mundo”, otros acuerdos e informes globales prominentes en la era de los ODS también destacan el papel de los gobiernos subnacionales en el logro de los objetivos y metas, y numerosos actores están actualmente involucrados en fomentar el papel de estos gobiernos en el logro de la visión 2030.

La segunda ronda de consultas mundiales de la ONU posteriores a 2015 incluyó un proceso para delimitar la nueva agenda. Su documento final, el Comunicado de Turín sobre la localización de la Agenda de Desarrollo Post-2015 (2014), dice:

La implementación de la Agenda Post-2015 dependerá en gran medida de la acción local y el liderazgo, en coordinación con todos los demás niveles de gobernanza. Cualquier nueva agenda de desarrollo solo tendrá un impacto en la vida de las personas si se implementa con éxito a nivel local.

Entre los temas presentados por el comunicado están la importancia de incluir una diversidad de actores locales en la gobernanza local; adoptar un enfoque integrado de múltiples niveles y múltiples partes interesadas para promover agendas transformadoras a nivel local; y se requiere un fuerte compromiso nacional para proporcionar marcos legales adecuados y capacidad institucional y financiera a los gobiernos locales y regionales.

Por su parte, la influyente red global de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (2016) ha trabajado bajo el lema “Todos los ODS son locales”, pidiendo un mayor enfoque en las ciudades y territorios. Desde su perspectiva, el papel de las administraciones locales en el logro de los ODS va mucho más allá del Objetivo 11 y todos los ODS tienen objetivos que están directa o indirectamente relacionados con el trabajo de los gobiernos locales y regionales. Los gobiernos locales deben ser vistos no solo como implementadores, sino también como formuladores de políticas, catalizadores del cambio y como el nivel de gobierno mejor ubicado para vincular los objetivos globales y las comunidades locales, con especial énfasis en la participación y la rendición de cuentas.

Más allá de las ideas generales presentadas en el documento “Transformar nuestro mundo”, los roles clave que se espera que desempeñen los gobiernos subnacionales para lograr la Agenda 2030 se resumen en la Hoja de ruta para delimitar los ODS, producida por el Global Taskforce of Local and Regional Governments, ONU-Habitat y PNUD (2016):

- Sensibilizar a los ciudadanos locales y promover la identificación para fomentar la participación ciudadana.
- Promoción de las redes gubernamentales subnacionales para tener entornos propicios para la localización de los ODS, incluida una descentralización fortalecida.
- Preparación para la implementación local de los ODS
- Monitoreo local del progreso de los ODS, incluida la adaptación del marco y la recopilación de datos.

Vale la pena señalar que muchos países actuaron desde el inicio de vigencia de la Agenda 2030 para promover el papel de los gobiernos subnacionales en su cumplimiento. Por ejemplo, en Colombia, donde la localización de los ODM fue significativa, la comisión nacional de ODS ha identificado 100 objetivos de cinco ODS que implican un trabajo conjunto con gobiernos subnacionales (Grupo de alto nivel sobre la Agenda 2030, 2016).



DEMANDAS ESPERADAS HACIA INSTITUCIONES Y CAPACIDADES SUBNACIONALES

Según Misselwitz (2016), los roles que se espera que los actores subnacionales desempeñen en la Agenda 2030 no son menores: por ejemplo, se estima que el 65% de los objetivos de los ODS estarán en riesgo si los actores urbanos locales no se involucran adecuadamente. ¿Qué cambios deben tener lugar para que los gobiernos subnacionales estén listos para desempeñar un papel tan importante en el logro de los ODS? La creciente bibliografía académica y técnica sobre los ODS y el nivel de gobierno subnacional menciona algunos desafíos clave por delante. Además de los puntos propuestos por varios autores recientes, este documento argumenta que las capacidades para implementar los principios de políticas implícitos en la Agenda 2030 también deben considerarse desafíos inminentes para su éxito.

Sobre la base de las lecciones extraídas de los ODM y sus deficiencias en la participación efectiva de los actores locales, Satterthwaite et al (2013) propusieron tres áreas clave de atención para que los gobiernos subnacionales desempeñen un papel importante en la nueva agenda posterior a 2015:

- Reconocimiento explícito de las autoridades locales como actores principales;
- Capacidad de los gobiernos locales para cumplir con sus responsabilidades;
- Capacidad de los ciudadanos locales y la sociedad civil para atribuir responsabilidades a sus gobiernos locales.

Analizando la literatura relevante reciente, algunos desafíos clave pueden verse como puntos de consenso en la literatura actual, incluidos los siguientes:

- Traducir objetivos, metas e indicadores del nivel global al local sin dejar de ser relevantes para la acción.
- Producir y utilizar datos desagregados que sean útiles para cumplir con el mandato de “no dejar a nadie atrás”
- Involucrar y fomentar la participación ciudadana local y la rendición de cuentas vertical en el logro de los ODS
- Formular estrategias de ODS localizadas que sean relevantes para los niveles existentes

de descentralización administrativa (autoridad y recursos transferidos del nivel central al local).

- Financiar proyectos subnacionales basados en evidencia, considerando la descentralización fiscal.
- Mantener espacios y mecanismos para la coordinación intergubernamental e intersectorial (enfoque multinivel y de múltiples partes interesadas) que incluyan a los gobiernos locales.

Muchos desafíos señalados en la literatura desde 2015 sugieren la necesidad de un desarrollo de capacidades significativo en los gobiernos subnacionales, a través de estrategias que son relevantes para los arreglos de descentralización en cada contexto. Por ejemplo, las capacidades técnicas para producir y utilizar adecuadamente las estadísticas desagregadas sobre el progreso de los ODS pueden no existir en los gobiernos subnacionales en áreas rurales y empobrecidas donde las necesidades son mayores. Como Lucci (2015) señala:

... las autoridades locales que tienen que prestar servicios básicos en áreas de alta necesidad requieren capacidad y recursos adecuados para hacerlo ... Los programas para fortalecer la capacidad de las autoridades locales podrían ser parte de una nueva asociación global para implementar, monitorear y financiar los objetivos.

Una pregunta que surge de esta discusión es: ¿en qué capacidades habrá que trabajar más urgentemente a nivel subnacional para que estos gobiernos estén en una posición ideal para alcanzar los ODS y las metas? Si bien este conjunto de capacidades variará sustancialmente entre los países, debe incluir no solo las capacidades necesarias para enfrentar los desafíos que





ya se describen en la literatura revisada (como las capacidades estadísticas), sino también las necesarias para aplicar los principios para la formulación de políticas que son explícitos e implícito en la Agenda 2030: basadas en derechos, equidad de género, gestión basada en resultados, enfoque territorial, y planificación estratégica, entre otros.

Otra pregunta que surge de la discusión es: ¿qué desafíos enfrentarán los gobiernos subnacionales al tratar de adoptar y aplicar estos enfoques? Las recientes reformas de descentralización que se guiaron por principios similares podrían ser una fuente de información valiosa al respecto.

IV. ALGUNOS APUNTES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN PERÚ

El Perú es uno de los países que ha comenzado oficialmente a integrar la Agenda 2030 en sus procesos de planificación y política, incluido el nivel subnacional, como se indicó en su primer Informe Nacional Voluntario (2017). Involucrar a todos los gobiernos subnacionales en cualquier esfuerzo en Perú es una tarea compleja, ya que es un estado descentralizado y unitario con cuatro niveles de gobierno elegido (gobierno nacional y regional, y dos niveles municipales: provincia y distrito). Estos suman más de 2000 unidades gubernamentales, con diversos grados de autonomía política en varios sectores.

En el contexto de la transición democrática después del final del régimen de Fujimori (1990–2000), Perú relanzó rápidamente la descentralización estatal y creó un nuevo nivel de gobierno subnacional en 2002. Se establecieron gobiernos regionales electos en cada uno de los 24 departamentos del país y en las provincias de Callao y Lima (donde la Municipalidad Metropolitana de Lima cumple este papel). Los procesos de descentralización administrativa y fiscal comenzaron poco después en 2003.

Como se muestra en la Tabla 1, muchos de los enfoques de formulación de políticas que se han identificado aquí como directrices explícitas e implícitas en la Agenda 2030 también pueden considerarse principios rectores en el marco legal que ha orientado la descentralización al nivel regional durante los últimos 15 años en Perú. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002) estableció 14 principios para la gestión de los nuevos gobiernos regionales, entre ellos: participación (incluida la participación ciudadana en diferentes aspectos de planificación, presupuestación y formulación de políticas); inclusión (desde enfoques basados en derechos y equidad de género); gestión moderna (siendo el desempeño evaluado por los ciudadanos) y rendición de cuentas (incluidos los mecanismos de rendición de cuentas vertical); eficacia (en términos de lograr los objetivos de los planes de desarrollo regional basados en el consenso); sostenibilidad (considerando la equidad intergeneracional); e integración (con el objetivo de intervenciones públicas subnacionales más allá de las fronteras existentes y desde una perspectiva macrorregional).

TABLA 1:
COINCIDENCIAS ENTRE LOS PRINCIPIOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE LA AGENDA 2030 Y LAS PAUTAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES PERUANOS (2002-)

Principios de la Agenda 2030 como marco para la formulación de políticas	¿También pautas para la descentralización regional en Perú?	Normas / reformas relevantes más antiguas
Basada en derechos	Sí	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (2002)
Igualdad de género	Sí	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (2002)
Desarrollo multidimensional y sostenible	Sí	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (2002)
Participativo y descentralizado	Sí	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (2002)
Rendición de cuentas vertical	Sí	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (2002)
Gestión basada en resultados	Sí	Ley General del Sistema Nacional de Presupuestos (2005) Instructivo para el presupuesto participativo basada en resultados (2010)
Territorial	Sí	Plan anual para transferir competencias del sector a Gobiernos regionales y locales (2009) También implícito en: Ley Básica de Descentralización (2002) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002)
Políticas en base a evidencia	No	-
Planeamiento estratégico	Sí	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (2002)

Varios análisis del progreso de la descentralización peruana presentados en el último lustro (Alcalde, 2016; ANGR, 2015; Contraloría General de la República, 2014; Molina, 2016; Programa ProDescentralización, 2016) proporcionan puntos relevantes de consenso sobre los obstáculos que enfrentan los gobiernos regionales para adoptar tales enfoques. A continuación, se incluye una breve revisión de los desafíos generales encontrados en la literatura reciente:

- **Participación:** con respecto a la formulación participativa de políticas, se introdujeron numerosos espacios y mecanismos a nivel subnacional al comienzo de la descentralización, incluidos los procesos iniciados por la legislación nacional, como los consejos consultivos regionales y el presupuesto participativo, y las innovaciones regionales y locales particulares. Sin embargo, todos los estudios recientes apuntan a la desilusión generalizada y la decadencia con respecto a las posibilidades de participación, debido a la ausencia de acuerdos legalmente vinculantes (dejando el funcionamiento a voluntad política y discreción de las autoridades); obstáculos legales a la participación de organizaciones de base; normas homogéneas que son inadecuadas para un país heterogéneo; debilidades institucionales de las organizaciones de la sociedad civil; falta de coordinación entre diferentes procesos participativos; y la falta de recursos públicos para promover y mantener la participación de los grupos más vulnerables y excluidos, entre otros factores importantes.
- **Rendición de cuentas vertical:** numerosos espacios y mecanismos para promover la rendición de cuentas vertical (del Estado a la sociedad civil) a nivel subnacional también se implementaron al inicio de la descentralización y con la creación de gobiernos regionales. Además de los factores en común con la participación, especialmente la falta de mecanismos legalmente vinculantes y las sanciones por incumplimiento, existe la tendencia de no usar estos espacios plenamente, o de usarlos para informar solamente a los aliados políticos y clientes. Los gobiernos regionales suelen no rendir cuentas, entonces, ante los ciudadanos en términos de resultados de desarrollo y resultados establecidos en los planes.
- **Gestión basada en resultados:** los presupuestos basados en resultados crecieron rápidamente entre 2008, cuando se implementaron los programas piloto, y 2012, cuando ya la mitad de todos los presupuestos públicos (excluyendo la seguridad social y las obligaciones financieras) estaban basados en resultados. Esto ha seguido avanzando pero, a pesar del hecho de que la mayoría de los fondos públicos ahora se asignan nominalmente a través de presupuestos y procesos basados en resultados,

estudios como el de ANGR (2015) señalan que en la práctica todavía hay un enfoque predominante que prioriza el control de los gastos, establecido después del ajuste estructural de los años noventa. Un desafío clave en el futuro es pasar de cumplir mínimamente con las reglas formales de los presupuestos basados en resultados y programas presupuestales, a una gestión general basada en resultados en todos los niveles del gobierno, con una toma de decisiones centrada en la calidad del gasto y la inversión, y en el logro de resultados. También está pendiente una mayor integración de evaluaciones de impacto en los ciclos de programas y presupuestos.

- **Enfoque territorial:** los elementos de un enfoque territorial para el desarrollo subnacional eran claramente parte de la legislación sobre descentralización al comienzo de las reformas, pero para 2009 había un mandato explícito de pasar gradualmente de un enfoque sectorial a un enfoque territorial a nivel regional. Dos factores clave han limitado los avances en esa dirección.

- Uno es el fracaso político de los referendos (2005) para fusionar departamentos a fin de crear regiones grandes, más autónomas y económicamente sostenibles basadas en patrones reales de integración social, económica y cultural; en ausencia de esto, diferentes mecanismos, como las juntas interregionales y las mancomunidades se convirtieron en las principales vías para fortalecer un modelo de formulación de políticas con una base más territorial, pero sigue pendiente el establecimiento de incentivos significativos desde el nivel nacional para consolidarlas. El otro factor clave señalado en estudios recientes ha sido la relación de los gobiernos subnacionales con los ministerios nacionales, que tiende a generar perspectivas excesivamente sectorizadas sobre la formulación de políticas y la elaboración de presupuestos; por ejemplo, las autoridades nacionales a menudo tienen un mayor poder que los gobiernos regionales sobre algunas oficinas que ven asuntos claves de políticas a nivel regional.

- **Planificación estratégica:** aunque existen muchos planes de desarrollo vigentes a nivel subnacional, que reflejan enfoques de planificación estratégica y hacen necesaria una participación significativa en su elaboración, existe un problema persistente de desconexión entre la planificación y la programación y presupuestación en el sector público peruano, y también una falta de coordinación entre una multitud de planes de desarrollo existentes en diferentes sectores y territorios.



- Esto es en parte el resultado del abandono virtual del planeamiento estratégico para el desarrollo como parte integral de la formulación de políticas nacionales entre 1992 y 2008, el año en que la actual agencia nacional de planificación (Ceplan) comenzó a operar. Desde su creación, esta ha sido una agencia relativamente débil, con pocos recursos y apoyo político de los más altos niveles de autoridad, y también caracterizada por enfoques verticales y centralizados de planificación (Correa, 2015). Por lo tanto, al inicio de la Agenda 2030 el sistema de planificación nacional aún no había fortalecido significativamente las capacidades de planificación estratégica de los gobiernos regionales, y las capacidades y la cultura de planificación del desarrollo estratégico variaba mucho entre las regiones.

Por lo visto líneas arriba, si bien los gobiernos regionales peruanos se han guiado formalmente por principios de políticas que son similares a los de la Agenda 2030, tras más de quince años el progreso ha sido desigual para integrarlos completamente en los procesos de políticas de desarrollo sostenible. Esto, a su vez, puede considerarse un obstáculo importante para lograr los objetivos de una agenda transformadora a nivel regional y local, de acá a 2030.

V. CONCLUSIONES

Este documento considera que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un marco orientador para la formulación de políticas que los países pueden adoptar y delimitar voluntariamente, y no es sólo un conjunto de objetivos y metas de largo y mediano plazo. Estas metas y objetivos solo se entienden completamente a la luz de un marco para orientar la formulación de políticas que tiene principios explícitos e implícitos, que van desde enfoques basados en derechos y género, por un lado, hasta el planeamiento estratégico y la gestión basada en resultados, por otro lado. Todos estos son, en diversos grados, enfoques que han sido adoptados significativamente por el sistema de las Naciones Unidas y otros actores clave del desarrollo internacional en las últimas décadas, así como por el Estado peruano.

Los gobiernos subnacionales, que son ampliamente considerados actores importantes en el logro de los ODS, enfrentan diversos desafíos en el camino a desempeñar sus roles esperados en la Agenda 2030. Estos factores identificados en la literatura reciente van desde la producción de datos desagregados y el análisis estadístico, hasta la producción de estrategias locales de ODS que sean relevantes según los marcos de descentralización. Además, este documento ha argumentado que los desafíos para los ODS también incluirán la creación de capacidades subnacionales para adoptar y poner en práctica varios principios de un enfoque distintivo para la formulación de políticas de desarrollo que forman parte de la Agenda 2030.

Junto con las lecciones aprendidas a medida que se implementa la Agenda en cada país, la evidencia de algunas reformas recientes de descentralización, como el caso de Perú que se analiza brevemente aquí, podría ser útil para comprender los desafíos futuros para que los gobiernos regionales y locales sean protagonistas del logro de los ODS. Esta tarea parece significativamente más importante ahora que en el marco anterior de los ODM y otros marcos globales de desarrollo.

REFERENCIAS

- Alcalde, Gonzalo (2016)**, Documento de política: Reingeniería de la conducción política de la descentralización. Lima: CIES. Online: <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/reingenieria-de-la-conduccion-politica-de-la-descentralizacion.pdf>
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR (2015)**, Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década: 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional. Lima: ANGR
- Boex, Jamie (2012)**, The Local Public Sector's Role in Achieving the Millennium Development Goals: Research Agenda and Methodology, The Urban Institute Center on International Development and Governance
- CLGF (2013)** Munyonyo statement on Local government's role in the post-2015 development agenda [www.clgf.org.uk/userfiles/1/file/2013_Munyonyo_statement\(1\).pdf](http://www.clgf.org.uk/userfiles/1/file/2013_Munyonyo_statement(1).pdf)
- Contraloría General de la República y Apoyo Consultoría (2014)**. Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú. Lima: PNUD-GIZ-Contraloría General de la República.
- Correa, Humberto (2015)**, Planificación Estratégica para el Desarrollo Regional y Rural. Lima: CIES
- De Paula, Nicole (2016)**, The New Urban Agenda and the SDGs: Synergies and Challenges Ahead – Policy Brief. IISD Reporting Services 20 July 2016
- Development Partners Working Group on Decentralisation & Local Governance – DeLoG (2013)**, Post-2015 Global Development Agenda: Making the Case for Decentralisation and Local Governance. DeLoG Working Paper 2 / February 2013, Bonn
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink (1998)**, International Norm Dynamics and Political Change. International Organization, Vol. 52, No. 4, International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics (Autumn, 1998), pp. 887-917
- Fukuda-Parr (2016)**, “From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development.” Gender & Development Volume 24 Issue 1 The Sustainable Development Goals
- Gable, Susanna; Lofgren, Hans; Osorio Rodarte, Israel. 2015.** Trajectories for Sustainable Development Goals: Framework and Country Applications. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23122>
- Global Taskforce of Local and Regional Governments (201X)**, Financing Local and Regional Governments: The missing link in sustainable development finance.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments (20XX)**, Local and Regional Voices on the Global Stage: Our Post-2015 Journey. UCLG.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments, UN-HABITAT and UNDP (201X)**, Roadmap for Localizing the Sdgs: Implementation and Monitoring At Subnational Level. New York.



- High-Level Group on the 2030 Agenda (2016)**, Champions to be? Making the 2030 Agenda a reality –National case studies. Stockholm.
- Hulme, David (2007)**, The Making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-based Management in an Imperfect World. Brooks World Poverty Institute, December 2007, BWPI Working Paper 16
- Inmate, Tadanori (2012)**, Strategic planning in the United Nations System. UN Joint Inspection Unit
- Kanuri, Chaitanya, Aromar Revi, Jessica Espey & Holger Kuhle (2016)**, Getting Started with SDGs in Cities: A Guide for Stakeholders. SDSN.
- Local Authorities Major Group (LAMG)**, Position Paper: Advancing with Sustainable Development Goals at the local and subnational level. LAMG, March 2015
- Local Governance Initiative and Network (LOGIN) (2016)**, Localisation of Sustainable Development Goals: A Literature Review. LOGIN Asia, New Delhi
- Lucci, Paula (2015)**, 'Localising' the Post-2015 agenda: What does it mean in practice? ODI, London
- Lucci, Paula and Alaina Lynch (2016)**, The SDGs at city level: Mumbai's example, Working Paper 432, ODI, London
- Misselwitz, P. et al. (2015)** "The Urban Dimension of the SDGs: Implications for the New Urban Agenda." In: Sustainable Development Goals and Habitat III: Opportunities for a successful New Urban Agenda. Cities Alliance Discussion Paper No. 3. November 2015.
- Molina, Raul (2016)**, Análisis Comparativo de Balances Sobre el Proceso de Descentralización. Lima: Acuerdo Nacional.
- Naciones Unidas (2019)**, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019. Nueva York: Naciones Unidas, 2019.
- Niestroy, Ingeborg (2014)**, Goals at the Subnational Level: Roles and good practices for subnational governments. SDplanNet Briefing Note, March 2014.
- Panadero, Austere (2004)**, Local Government Monitoring Tools for the Millennium Development Goals (MDGs), 9th National Convention on Statistics (NCS) EDSA Shangri-La Hotel October 4-5, 2004, Philippines
- Parnell, Susan, José G. Siri, Thomas Elmqvist, Peter Marcotullio, Anthony Capon, Aromar Revi, Mark Pelling & Jo Ivey Boufford (2014)**, Making the Sustainable Development Goals Operational through an Urban Agenda: Perspectives from Science. Solutions Journal, March-April 2014
- PNUD (200X)**, Capítulo 1: "LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: UN CAMINO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL" in Líneamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal – Manual de orientación.
- Programa Pro Descentralización (2016)**. Informe Anual sobre el Estado del Proceso de Descentralización a enero de 2016. Lima: USAID
- Rossouw, S. and Webber, D. J. (2011)** Millennium development goals: A concern over sub-national variations. International Business and Economic Research Journal, 10 (3). pp. 127-136.
- Satterthwaite, David (2014)**, Guiding the Goals: Empowering Local Actors, SAIS Review of International Affairs, Volume 34, Number 2, Summer-Fall 2014, pp. 51-61
- Satterthwaite, David, Sheridan Bartlett, Yves Cabannes and Donald Brown (2013)**, Getting the Engagement of Local Institutions in the UN Development Agenda Post-2015. IIED Human Settlements Group. HUMAN SETTLEMENTS WORKING PAPER SERIES POVERTY REDUCTION IN URBAN AREAS – 39, London.
- Slack, Lucy (2015)**, The post-2015 Global Agenda – a role for local government. Commonwealth Journal of Local Governance, Issue 16/17 June 2015
- SNV and UNDP (2009)**, Going Local to Achieve the Millennium Development Goals: Stories from Eight Countries. 2009.
- Spitz, Gabi, Edith van Ewijk & Ries Kamphof (2016)**, GLOBAL GOALS, LOCAL ACTION? Approaches of Dutch Local Governments to the Sustainable Development Goals. Discussion Paper 2, Kaleidos Research, Amsterdam, January 29, 2016
- UCLG (2014)**, How to Localize Targets and Indicators of the Post 2015 Agenda. Barcelona: UCLG
- UCLG (2015)**, The Sustainable Development Goals: What Local Governments Need to Know. Barcelona: UCLG
- UCLG (2017)**, Local and Regional Governments' Report to the 2017 HLPF: National and Sub-National Governments on the Way Towards the Localization of the SDGs. Barcelona: UCLG.
- UCLG-Asia Pacific (20XX)**, Roadmap for Local Government in Localising SDGs.
- UNDESA (2011)**, Strengthening Public Administration and Leadership for Millennium Development Goals at Local Level - Report of the Expert Group Meeting. United Nations, New York
- UNDESA (2016)**, World Economic and Social Survey 2014/2015, New York.
- United Nations (2014)**, TURIN COMMUNIQUE ON LOCALIZING THE POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA. Turin.
- United Nations Development Group (2014)**, DELIVERING THE POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA: OPPORTUNITIES AT THE NATIONAL AND LOCAL LEVELS. New York
- United Nations Development Group (2014)**, Localizing The Post-2015 Development Agenda: Dialogues On Implementation. New York. United Nations, The Millennium Development Goals Report 2015
- Vandemoortele, Jan (2011)**, If not the Millennium Development Goals, then what?, Third World Quarterly, 32:1, 9-25
- World Vision International (2012)**, The Post-2015 Agenda: Policy Brief #5 - Global goals with national and sub-national targets to reach the most vulnerable. Uxbridge, United Kingdom.

