



# INFORME SOBRE LA TRANSICIÓN A UN NUEVO CONCEPTO DE COHERENCIA DE POLÍTICAS

Subgrupo de coherencia de políticas del Grupo Agenda 2030  
FEBRERO 2022

*Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación  
celebrado el 1 de abril de 2022*

## 1.- INTRODUCCIÓN

Con la adopción de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, el mundo cuenta con un marco internacional para avanzar hacia un desarrollo global más equitativo y sostenible. La Agenda 2030 representa el consenso de la comunidad internacional para afrontar los grandes desafíos para transitar hacia un mundo de prosperidad compartida, socialmente más justo y ambientalmente más sostenible, que nos permita erradicar la pobreza y no dejar a nadie atrás. Con su abordaje sistémico de los 17 ODS como objetivos interconectados e interdependientes, la Agenda 2030 se convierte en un impulso para orientar la forma de construir las políticas públicas del Estado y su relación con el conjunto de actores sociales y económicos. Para ello es necesario realizar un doble arbitraje entre las dimensiones económica, social y ambiental, por una parte, y entre los derechos de la ciudadanía de nuestro país, de las futuras generaciones y de la ciudadanía de otros países, por la otra.

La búsqueda de una mayor congruencia y la persecución de un proyecto compartido en el horizonte 2030 requiere de un enfoque de políticas de “*whole of government*” y “*whole of society*”, capaz de reforzar las sinergias entre las diversas políticas, aumentar su eficacia y su eficiencia, en relación al gasto público, y mejorar significativamente la capacidad de gestión de las contradicciones de los diversos objetivos e intereses del conjunto de las administraciones y actores que participan de su implementación. Esta nueva aproximación a las políticas públicas queda expresada en la **Meta 17.14 de la Agenda 2030**, en la que se plantea: “**Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible**”. De esta forma, el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) ocupa un lugar destacado de cara a una implementación eficaz de la Agenda 2030 y una promoción de alianzas eficaces para el desarrollo sostenible. Para avanzar en esta meta, los países deben dotarse de sistemas y mecanismos que permitan avanzar en una mejor gestión de la coherencia.



De hecho, en el propio marco de indicadores de los ODS<sup>1</sup> los países deben reportar sobre sus mecanismos institucionales para garantizar la CPDS en ocho elementos clave que garantizan un adecuado sistema de CPDS en la implementación de la Agenda 2030: *compromiso político e institucional al más alto nivel, incorporación de una visión de largo plazo, coordinación interministerial e intersectorial, procesos de participación e inclusión de actores, integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, consultas y coordinación multinivel, reporte y rendición de cuentas y recursos financieros y herramientas.*

La llegada de la Agenda 2030 ha desafiado el tradicional enfoque de coherencia de políticas con el que se había venido trabajando en el sistema español de cooperación internacional, amparado por la ley de cooperación internacional de 1998<sup>2</sup>, y a nivel europeo, con su introducción en el Tratado de Maastricht (1992), y refuerzo en el Tratado de Lisboa (2009)<sup>3</sup> y el Consenso Europeo por el Desarrollo (2017)<sup>4</sup>. La transición hacia un concepto más amplio de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS), que implique al conjunto de los Ministerios y de las Administraciones territoriales, así como a las políticas domésticas y de ámbito exterior y la promoción de los bienes públicos globales, era algo que el propio Consejo expresaba en su informe de 2017<sup>5</sup> con estas palabras: *“La adopción de la Agenda 2030 afecta a la propia concepción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) ampliando ésta desde la coherencia entre instrumentos de la acción exterior y objetivos de desarrollo global hacia la coherencia entre el conjunto de la acción política (interior o exterior) y la construcción de bienes públicos globales con un enfoque de derechos humanos”* (Informe CC 2017, punto 20).

Por ello, en 2019 el Consejo de Cooperación decidió constituir un GT A2030, uno de cuyos objetivos asignados fue el *“realizar aportaciones sobre el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo, su apropiación por parte de las diferentes Administraciones y Actores, el adecuado diseño de la distribución de las responsabilidades de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, desde la nueva perspectiva de la Agenda 2030, y mecanismos de seguimiento de su aplicación”*.

---

<sup>1</sup> <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-17-14-01.pdf>

<sup>2</sup> Artículo 4: Principio de coherencia. Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo. [Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.](#)

<sup>3</sup> Artículo 208: La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo.

<sup>4</sup> 1.2, development response: The EU and its Member States will apply the principle of policy coherence for development (PCD), and will take into account the objectives of development cooperation in all external and internal policies which they implement and which are likely to affect developing countries. PCD is a fundamental part of the EU's contribution to achieving the SDGs.

<sup>5</sup> [Informe del Consejo de Cooperación sobre Coherencia de Políticas de Desarrollo de la AGE 2013-2014](#)



Tras un proceso de trabajo<sup>6</sup> desarrollado entre septiembre y diciembre de 2021, dichas recomendaciones toman materialidad en este informe tras consultar a expertos y responsables en la materia y las sesiones de deliberación pertinentes<sup>7</sup>.

Los trabajos se han realizado bajo el presupuesto de dos claves intrínsecamente relacionadas: i) el sistema de cooperación resultante de la nueva ley de cooperación y de la reforma subsiguiente debe proveerse de mecanismos y capacidades para gestionar la dimensión global de la coherencia de políticas para el desarrollo; y ii) la necesidad de un mecanismo integral en un marco de Agenda 2030 que garantice que esto sea posible.

El informe comienza exponiendo el estado actual de la Coherencia de Políticas en el contexto global y algunas de las propuestas más relevantes para seguir avanzando. A continuación, elabora un diagnóstico de la situación en España, partiendo de la experiencia en CPD adquirida en estos años y de los desafíos más relevantes que tenemos por delante. Finalmente, presenta un conjunto de recomendaciones en dos niveles, uno, de cara a la necesidad de un sistema integral de CPDS y, dos, recomendaciones para la dimensión global de la coherencia, con foco específico en las políticas de cooperación y el conjunto de la acción exterior.

Por último, señalar dos elementos del contexto actual que hacen pertinente la realización de este ejercicio. Por un lado, la oportunidad que la actual reforma del sistema español de cooperación al desarrollo brindará para reflexionar sobre cuál debe ser el rol de la coherencia de políticas para que España tenga una acción exterior más cohesionada y alineada con la Agenda 2030.

Por otro lado, la presentación por parte del gobierno de una Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS)<sup>8</sup> en el Foro Político de Alto Nivel de 2021 con el compromiso de avanzar en un sistema de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible. La Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 es el marco idóneo para la adopción y puesta en marcha de este sistema. En dicha estrategia se recoge *“el compromiso explícito con el impulso de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) como principio que deberá guiar todas las actuaciones, que se concretará a través de la definición participada de un Sistema Integral de CPDS coherente con el compromiso derivado de la meta 17.14 del ODS17, y cuyo desarrollo acompañará la implementación de la propia Estrategia”*.

<sup>6</sup> <https://docs.google.com/document/d/1EFRF6ajePNBlrdGmOhqMJ1VklhuGz-uchMxRCJnre7Q/edit>

<sup>7</sup> Se han realizado 12 entrevistas en 5 sesiones (del 10/9 al 15/10) de la siguiente manera: 6 personas de centros de pensamiento y estudios especializados en desarrollo, relaciones internacionales y sostenibilidad Elcano, Cidob, SDSN, ECPDM, La Mundial y Hegoa; 2 personas expertas del consejo de cooperación; 1 persona de la OCDE unidad de CPDS; 2 personas con responsabilidad pública en DGPOLDES y SE2030; 1 persona del nivel descentralizado; 1 persona de sociedad civil de la plataforma Concord.

<sup>8</sup> [INFORME DE PROGRESO 2021 Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030](#)



La Secretaría de Estado para la Agenda 2030 ha encargado un estudio específico a partir del cual hará una propuesta de mecanismo de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible y definirá una hoja de ruta para su puesta en marcha. El propio Consejo de Desarrollo Sostenible ha constituido un grupo de trabajo con vistas a aterrizar los compromisos de la EDS, analizar su viabilidad y puesta en marcha en el conjunto de la AGE. Ambos procesos deben ayudar a promover decisiones políticas que permitan ampliar las posibilidades de una adecuada implementación de los ODS y un mayor liderazgo de nuestro país en la materia.

## 2.- CONTEXTO PARA AVANZAR EN LA COHERENCIA DE POLÍTICAS

Las ponencias y debates celebrados en el grupo de trabajo han trasladado con claridad la hipótesis de que la Agenda 2030 ha supuesto la superación del principio tradicional de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)<sup>9</sup> anteriormente dominante en la cooperación internacional para el desarrollo. La Agenda 2030 ha impulsado una visión más amplia y ambiciosa del propio concepto, reformulado como “Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible” (CPDS) y concita a los países a realizar esfuerzos para reforzar y poner en marcha los mecanismos de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS)<sup>10</sup> más integrales y que abarquen el conjunto de políticas en el marco de la Agenda 2030.

A nivel internacional tanto las [Naciones Unidas](#), como la [OCDE](#) y la [propia UE](#) ofrecen marcos conceptuales y procedimentales para operar dicha transición, ahondando en el enfoque “*whole of government*”. Distintos países están embarcados en procesos de promoción de la coherencia de políticas sin que exista una receta única<sup>11</sup>.

Algunos países están avanzando desde la reformulación de los marcos institucionales más tradicionales provenientes de la Agenda 21 o de la cooperación internacional, otros presentan nuevos esquemas de gobernanza creados a partir de la Agenda 2030, o, incluso, hay también fórmulas mixtas con competencias compartidas.

---

<sup>9</sup> Según la OCDE, la *coherencia de las políticas para el desarrollo (CPD)* es “un principio de política de desarrollo internacional que tiene como objetivo tomar en cuenta los objetivos de la cooperación al desarrollo en las políticas exteriores y domésticas en áreas que probablemente afectarán a los países en desarrollo”.

<sup>10</sup> Según la OCDE, la *coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (CPDS)* es “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) fomentando las sinergias y maximizando los beneficios en los sectores de la política económica, social y medioambiental; (ii) buscando el equilibrio de los objetivos de política doméstica con los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconocidos internacionalmente; y (iii) abordando las repercusiones transfronterizas y a largo plazo de las políticas, incluidas aquellas que probablemente afecten a los países en desarrollo”

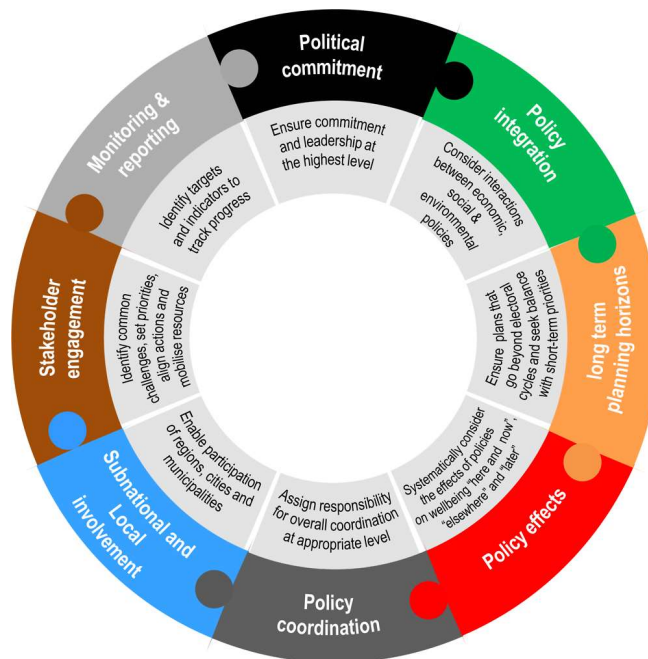
<sup>11</sup> Se puede encontrar un diagnóstico de experiencias en el informe de la Plataforma Concord [A Test of the EU's Integrity Towards the 2030 Agenda: The Status of Policy Coherence for Sustainable Development - CONCORD](#)



Sea cual fuere la fórmula institucional de partida, destaca el esfuerzo que está realizando la OCDE en apoyar estos procesos a partir de una metodología denominada “*building blocks*”<sup>12</sup>.

La hipótesis de partida de dicha metodología es el consenso de que la CPDS supone una importante innovación política, en la cultura de gestionar políticas públicas, y una herramienta útil en la gobernanza y necesaria de cara a la eficacia en la implementación de la Agenda 2030.

*Metodología de los ocho bloques para construir la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible OCDE 2018*



<sup>12</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264301061-5-en/index.html?itemId=/content/component/9789264301061-5-en>



*Diagnóstico de rutas para alcanzar la CPDS en algunos países europeos. Concord 2022.*

País	Compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)			Compromiso con CPD			Compromiso con CPDS		
	En ley	Plan o estrategia a largo plazo	Coordinación entre	En ley	Plan o estrategia a largo plazo	Coordinación entre	En ley	Plan o estrategia a largo plazo	Coordinación entre
Austria	no	no	todos los ministerios	sí	no	no	no	no	no
Bélgica	sí	sí	todos los ministerios	sí	sí	varios ministerios	no	sí	todos los ministerios
República Checa	no	sí	todos los ministerios	no	sí	todos los ministerios	no	sí	todos los ministerios
Alemania	no	sí	todos los ministerios	no	sí	todos los ministerios	no	sí	todos los ministerios
Italia	no	sí	varios ministerios	sí	no	varios ministerios	no	no	varios ministerios
Países Bajos	no	no	todos los ministerios	no	sí	todos los ministerios	no	sí	todos los ministerios
Eslovenia	sí	sí	todos los ministerios	no	sí	varios ministerios	no	no	no
España	no	sí	todos los ministerios	sí	sí	todos los ministerios	no	sí	15 ministerios
Suecia	sí	sí	todos los ministerios	sí	sí	todos los ministerios	no	sí	todos los ministerios



### 3.- DIAGNÓSTICO

En el sistema de cooperación al desarrollo se ha venido trabajando la coherencia de políticas en su dimensión internacional desde hace más de veinte años bajo el amparo de la Ley de Cooperación del 98, las competencias asumidas por la Dirección de Políticas para el Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) y el rol otorgado al Consejo de Cooperación, con una Comisión de Coherencia de Políticas específica.

Los resultados de este proceso han sido ambiguos, con algunos avances y desafíos que deben destacarse. En general, se ha destacado positivamente la rica experiencia acumulada que ha permitido establecer una institucionalidad en el sistema de cooperación, unas responsabilidades asignadas a la DGPOLDES, unos puntos focales de todos los ministerios, un espacio de participación con la comisión de coherencia de políticas y unos informes periódicos.

Es importante poner en valor el trabajo que se ha realizado desde este Consejo de Cooperación, desde sus inicios, para avanzar en la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo y que, sin duda, puede ayudar a definir las bases del nuevo mecanismo de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible propuesto en la EDS.

En los primeros años de existencia del Consejo de Cooperación se mostró un interés por parte de los diferentes actores del sistema, así como de la propia administración, por crear grupos de trabajo específicos que pudieran analizar y emitir informes con recomendaciones específicas con enfoque de coherencia de políticas de desarrollo, tales como Comercio y Desarrollo o Seguridad, Paz y Desarrollo. Tras estos primeros trabajos, se propuso desde el propio Consejo de Cooperación que fuera la Administración General del Estado la que elaborase los informes de coherencia de políticas de desarrollo, basándose en las informaciones que aportaba la red de puntos focales establecidos en los diferentes ministerios para esta función. De esta manera, la función del Consejo de Cooperación sería la de evaluar dichos informes<sup>13</sup>.

Esta propuesta quedó recogida finalmente en el Real Decreto 2217/2004 de 26 de noviembre<sup>14</sup> sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, que establece en su artículo 2º que es función del Consejo: "Informar anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por los diversos organismos de la Administración General del Estado". Para esto, el mismo Real Decreto, establece la creación de una Comisión de Coherencia de Políticas de Desarrollo para elaborar el borrador de este informe, que tendrá que ser aprobado en el Pleno del Consejo.

<sup>13</sup> Dictámenes de coherencia de políticas aprobados por el consejo:

- [Informe del Consejo de Cooperación sobre Coherencia de Políticas de Desarrollo de la AGE 2013-2014](#)
- [Informe del Consejo de Cooperación sobre Coherencia de Políticas Desarrollo de la AGE 2011-2012](#)
- [Informe sobre coherencia de políticas de desarrollo 2010](#)

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-20119-consolidado.pdf>



Hay que destacar que estos esfuerzos por incorporar en la propia Ley de Cooperación un artículo específico sobre CPD, el establecer la elaboración de informes periódicos sobre el avance en materia de CPD, la creación de un espacio específico en un órgano Consultivo como el Consejo de Cooperación para realizar el seguimiento a este avance, denotaron un interés en poner el foco sobre este tema poco común en los países del entorno. Todos estos mecanismos ayudaron a crear una conciencia e interés e impulsar procesos hacia dentro de los ministerios desde algunos departamentos en la materia. Esta experiencia supone un acervo que es interesante rescatar y adaptar en estos momentos para su utilidad en el nuevo mecanismo que se proponga.

Del mismo modo también es necesario analizar las debilidades que ha tenido hasta ahora este sistema y que, de alguna manera, han impedido que los esfuerzos realizados hayan conseguido los resultados esperados. Es fundamental tener esto en cuenta para poder corregir estas debilidades en la nueva propuesta de mecanismo de CPDS.

Por un lado, el propio Consejo resaltaba dos elementos que han ralentizado el avance de la CPD en los últimos años: la falta de consenso sobre la definición del concepto mismo de coherencia de políticas y la falta de consenso sobre una metodología de análisis (Informe CC 2017, puntos 5 y 17). Por otro lado, en las entrevistas se señalaba la insuficiencia del mandato competencial de la DGPOLDES para realizar la tarea de elaborar adecuadamente los informes de CPD bianuales, en relación con otros ministerios, y las dificultades de obtención de información estratégica y crítica a través de la red de puntos focales. Así mismo la falta de recursos y de personal suficiente, han aparecido en diversas ocasiones como una fragilidad. La insuficiencia de alcance tiene mucho que ver también con la falta de inclusión de este sistema en la configuración de la acción exterior y su operacionalización ([Ley de acción exterior](#), estrategia y [consejo de política exterior](#)<sup>15</sup>) y la ausencia de un planteamiento de coherencia en este ámbito.

De cara a este ejercicio de transición, existe un cierto temor de que el marco de la Agenda 2030, gestionado desde fuera del MAUC, y un eventual sistema de CPDS fuera del sistema de cooperación, y en el que éste tenga un papel concreto pero subsidiario, disminuya la atención sobre las dimensiones internacionales o reste peso al análisis del aporte específico de la política de cooperación. Algunos planteamientos realizados llevan a señalar que tendría más sentido aprovechar este cambio para reforzar lo existente, en relación a la dimensión global de la coherencia, e integrarlo en un nuevo sistema integral de CPDS.

En los debates las personas expertas han ido planteando una serie de dilemas que dialogan con la realidad del sistema de CPD actual. Hemos tenido a bien en este informe el poder sintetizarlos como primer paso antes de avanzar en las recomendaciones.

---

<sup>15</sup> En 2021, se atribuyó al presidente del gobierno la potestad máxima de dirección y coordinación de dicho onsejo. [Disposición 5028 del BOE núm. 77 de 2021](#)





- **No existe un modelo único.** Actualmente muchos países se encuentran en procesos de reestructuración o diseño de un sistema propio de CPDS, pero no existen modelos contrastados, en el que la coherencia de políticas abarque al conjunto de la Administración. De hecho, en una gran parte de estos países, la coherencia de políticas ha estado vinculada a su dimensión internacional en el marco de la política exterior. El caso español es similar. Es necesario innovar. Para ello, **es preciso identificar los procesos y las herramientas más adecuadas** para esta transición hacia un sistema de CPDS del gobierno en su conjunto, poniendo en valor, al mismo tiempo, la experiencia acumulada en estos años. La instauración de puntos focales con diferentes Ministerios, la elaboración de informes periódicos, la implantación de sistemas de información y evaluación, el papel de un consejo, etc., son elementos relevantes para recuperar en el proceso.
- **La necesidad de definición de competencias y del nivel legal.** ¿Cómo pasar de la CDP a la CPDS sin perder la dimensión internacional? Si bien hasta ahora la coherencia de políticas no ha avanzado lo suficiente por la falta de un mandato claro y por la indefinición de competencias y recursos, la futura aprobación de una nueva Ley de Cooperación abre una ventana de oportunidad para reforzar la CPDS en su dimensión exterior. Pero ello supone afrontar el desafío de una nueva arquitectura de la CPDS, que por un lado garantice un sistema de CPDS para el conjunto de la AGE (por tanto, fuera del Ministerio de Exteriores) y por otro, otorgue el mandato y las facultades necesarias a Exteriores para liderar la gestión de la coherencia de políticas en su dimensión internacional, con capacidades para dialogar e interactuar con diferentes Ministerios que, directa o indirectamente, contribuyen o generan impactos transfronterizos y que afectan a terceros países.
- **Institucionalidad compartida.** La implementación de una nueva arquitectura para la CPDS, bajo el paraguas de la Agenda 2030, requiere de un liderazgo al más alto nivel, acompañado de una gestión policéntrica y colaborativa, dentro de la AGE y en los distintos niveles de gobierno territorial, con espacios de coordinación, participación y transparencia. ¿Qué pasos se pueden dar en esta dirección, cuando en nuestra tradición administrativa y práctica política siguen predominando los compartimentos estancos, la verticalidad o la defensa cerrada del propio ámbito competencial? Para avanzar en un enfoque de coherencia “*whole of government*”, dotarse de un sólido sistema de CPDS puede suponer el impulso necesario para caminar hacia una nueva cultura política, en el que el conjunto de los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se realicen desde la colaboración, el diálogo y la interdependencia.
- **Existe una tensión no resuelta entre la constatación de impactos transfronterizos y la atribución de responsabilidades.** Mientras se han multiplicado los estudios e informes que constatan, cada vez con mayor rigor, los diversos impactos transfronterizos que provocan nuestras políticas, -domésticas y exteriores- en terceros países, sigue existiendo una brecha entre los impactos producidos y la apropiación de la responsabilidad política de esos impactos.



Las dificultades existentes para atribuir a cada efecto global una contribución específica de una determinada política, de un determinado comportamiento social acaban por difuminar cualquier intento de vinculación causal entre políticas y efectos transfronterizos. Este es uno de los grandes desafíos para la dimensión exterior de la CPDS. ¿Cómo resolver la lógica causal y poder plantear criterios objetivos para la mejora de las políticas, que contribuya a la disminución de sus impactos negativos en terceros países?

- **La narrativa** para hacer viable el avance y adopción de la cultura política de la CPDS en el conjunto de la Administración, implica el uso de conceptos fácilmente comprensibles y asimilables, en el marco de la Agenda 2030, que ayuden a visibilizar los beneficios políticos, sociales y económicos de su implementación: como herramienta política, constituye una gran innovación en la manera de hacer políticas públicas, robusteciendo la visión a largo plazo, la coordinación interministerial y entre niveles de gobierno, puede suponer una gestión más eficiente de los recursos públicos, impulsar la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación, etc. Sin embargo, la experiencia del sistema de cooperación muestra que es importante centrarse en las áreas de política que presentan claros conflictos de intereses y objetivos, y buscar niveles más racionales y explícitos de arbitraje. La CPD nace precisamente de la constatación de incongruencias entre diferentes instrumentos de la acción exterior y los objetivos de desarrollo. Por tanto ¿Cómo facilitar la adopción de un marco general de CPDS para el conjunto de la Administración, sin dejar de poner en el centro de este instrumento la necesidad de afrontar los conflictos e incongruencias de las diferentes políticas de un Estado, y sus impactos adversos, en algunas ocasiones, en las posibilidades de desarrollo de terceros países?
- **Papel del Estado y de otros actores.** En la gestión que se ha hecho de la CPD desde el Ministerio de Exteriores y Cooperación, ha sido la propia Administración Pública la responsable de elaborar informes bianuales sobre coherencia de políticas, que posteriormente eran valorados en dictamen por el Consejo de Cooperación. Pero ésta dinámica no ha estado exenta de dificultades y debates sobre otras alternativas. Por un lado, siendo la DGPODES el órgano responsable de la elaboración del informe, y aún contando con la colaboración de los puntos focales de los distintos Ministerios, en diversas ocasiones se ha encontrado con la incapacidad de obtener información crítica de distintas unidades, de otros Ministerios, sobre los que no se tiene competencia ni mandato. Eso ha llevado con frecuencia al planteamiento de que deberían ser actores no gubernamentales los responsables de elaborar el informe, de manera que todos los Ministerios ofrezcan la información solicitada por esta entidad externa. Los planteamientos de los expertos han llevado mayormente a plantear la necesidad de integrar estas dos dimensiones, de la gestión estatal y el papel de actores externos. Por un lado, es la propia Administración Pública la primera responsable de tener herramientas de gestión que permiten evaluar e informar sobre su propia coherencia de políticas.



Por otra parte, es de esperar una participación activa y permanente de los actores no estatales, en el seguimiento y la mejora de la CPDS, tanto en el ámbito exterior como en el conjunto de la Administración.

- **Cómo combinar el realismo (partir de lo que podemos hacer) y lo ideal (visión de largo plazo sobre lo que tendríamos que hacer).** Una de las encrucijadas más interesantes del momento, a corto plazo, es cómo optimizar el bagaje, los aprendizajes y las buenas prácticas provenientes de nuestra experiencia en CPD, desde la perspectiva de Exteriores y de las políticas de cooperación, y al mismo tiempo hacer la transición hacia la CPDS bajo el paraguas de la Agenda 2030. Pero también se preguntan cómo trabajar simultáneamente en una visión a largo plazo, incluso más allá de la propia Agenda 2030, con la potencialidad de un enfoque más amplio y transversal como el que, por ejemplo, está promoviendo la OCDE. ¿Cómo combinar el corto y el largo plazo en la transición hacia la CPDS? ¿Qué podemos hacer y qué deberíamos hacer? ¿Cómo generamos un “win-win” entre las políticas de cooperación y la CPDS en el conjunto de la Administración bajo la Agenda 2030? ¿Cómo abordamos la CPDS más allá de la Agenda 2030? ¿Es posible? ¿Es deseable? ¿Es necesario? ¿Es el momentum adecuado para ello?

## 5.- RECOMENDACIONES PARA UN REFUERZO DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS

### Requisitos previos para un sistema CPDS

#### Las bases imprescindibles para cimentar un sistema de CPDS

**El abordaje sistémico de la Agenda 2030 se convierte en un impulso para orientar la forma de construir las políticas públicas del Estado** para reforzar el foco y su eficacia en el desarrollo sostenible y el bienestar. Implica la búsqueda de una mayor alineación y **la persecución de un proyecto compartido, dentro de un enfoque de “whole of government”**, capaz de reforzar las sinergias y gestionar las contradicciones del conjunto de las administraciones. En esa línea se expresa la **Meta 17.14 de la Agenda 2030**, en la que se plantea: **“Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible”**. Para ello es necesario realizar un arbitraje entre las dimensiones económica, social y ambiental y de los derechos de la ciudadanía de nuestro país, la ciudadanía de otros países y de las futuras generaciones.

En el proceso de implementación de la Agenda 2030 en España consideramos que para avanzar en la Meta 17.14, es necesario abordar algunos elementos previos:



1. Si bien el Estado español viene trabajando desde hace más de veinte años la coherencia de políticas en su dimensión internacional, amparado en la Ley de Cooperación del 98 y el Tratado de Lisboa de la UE, la Agenda 2030 ha impulsado una visión más amplia y ambiciosa del propio concepto, denominado ahora *“Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible”* (CPDS). **Es imprescindible la adopción de esta nueva visión de CPDS, vinculada a la Agenda 2030, como punto de partida para cualquier esfuerzo conjunto de la Administración orientado a reforzar la coherencia de políticas.** Los debates internacionales en el marco de las Naciones Unidas, la OCDE y la propia UE, ofrecen elementos suficientes para realizar esta actualización. En el caso español, la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, aprobada recientemente, es el marco idóneo para su adopción y puesta en marcha.
2. El desarrollo de la coherencia de políticas que ha tenido lugar en España en las dos décadas anteriores, se sustenta en **tres ejes, que consideramos imprescindibles, para cualquier implementación de la CPDS:**
  1. Un anclaje legal, con mandatos normativos claros y suficientes.
  2. Una institucionalidad adecuada, con asignación de responsabilidades y con estructuras y recursos suficientes para garantizar la gestión de la CPDS.
  3. Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.
3. **La CPDS** no solo consiste en una metodología de trabajo para sumar esfuerzos en pro de un objetivo común, sino que **constituye un nuevo enfoque para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, que implica una nueva cultura en el modo de hacer política.** La importancia de la planificación conjunta, el diálogo interministerial permanente durante la ejecución y evaluación de las diferentes políticas, así como el análisis previo, las consultas, los mecanismos de resolución de potenciales conflictos de intereses y la transparencia y rendición de cuentas, permitirán avanzar hacia una acción conjunta de todo el gobierno, aportando mayor eficacia y eficiencia a la acción gubernamental, y nuevas capacidades para valorar los diferentes impactos de unas políticas sobre otras y en el exterior.
4. Dada la relevancia y el rol que la CPDS puede jugar, tanto para la consecución de la Agenda 2030 y sus 17 ODS, como para impulsar una nueva cultura de hacer políticas públicas, desde un enfoque más integral, participativo e interdependiente de la acción de gobierno en su conjunto, **consideramos la posibilidad de elevar la CPDS a la categoría de “principio de actuación política” para toda la administración pública,** acompañando a principios tan relevantes como el de racionalización, eficacia, cooperación, subsidiariedad, solidaridad, etc.



## Recomendaciones generales para reforzar la CPDS a nivel estatal

El nuevo contexto en el que ha de entenderse y ponerse en práctica el concepto amplio de “*coherencia de políticas para el desarrollo sostenible*” implica, por su propia naturaleza, un sistema que articule y armonice toda la acción del gobierno en su conjunto; un sistema que, de manera unitaria, facilite, promueva y gestione la CPDS en toda la Administración General del Estado.

Este informe tiene como propósito elaborar algunas recomendaciones relativas a cómo gestionar y poner en práctica la CPDS en el ámbito de la política de cooperación y en el conjunto de la acción exterior. No obstante, dichas recomendaciones adquieren pleno sentido, cuando se entienden como parte de un marco más amplio, un sistema de CPDS de toda la AGE. Y es desde aquí, desde donde planteamos una serie de recomendaciones de ámbito estatal, que servirán de base para comprender mejor la profundidad y el sentido de las recomendaciones que hacemos, en el próximo apartado, sobre la CPDS en las políticas de cooperación.

### Institucionalidad y asignación de responsabilidades

Dada la naturaleza holística y articuladora de la CPDS respecto al conjunto de las políticas de la AGE, parece lógico plantear que la manera de optimizar su valor añadido sea otorgándole un lugar relevante en el nivel más alto de las estructuras de gobernanza de la Agenda 2030, y de la propia estructura del gobierno. Por este motivo, desde el Consejo de Cooperación, recomendamos:

1. Definir un mecanismo de CPDS al más alto nivel que refuerce la gobernanza de la Agenda 2030. Para avanzar en CPDS creemos que es necesario garantizar un liderazgo al más alto nivel posible de gobierno, una coordinación interministerial -a nivel político y a nivel técnico- permanente, y un órgano responsable de la gestión cotidiana de la CPDS, que cuente con un mandato expreso, con competencias y recursos para ello.
  - a. Liderazgo político al más alto nivel posible. Existen diferentes alternativas. Desde la posibilidad de que el liderazgo sea ejercido por la propia figura del presidente del gobierno, o alguna vicepresidencia, o/y contando con la implicación del Ministerio de la Presidencia. Lo relevante es que, para garantizar un impulso a esta agenda y un enfoque de “*whole of government*”, es necesario contar con un referente institucional de gobierno al más alto nivel, con capacidades suficientes para transversalizar la CPDS en la acción gubernamental de todos los Ministerios.



- b. Definir un espacio interministerial responsable de la coordinación de la CPDS, con un mandato específico político y técnico de trabajo. La opción más viable en estos momentos es la propia Comisión Delegada, que forma parte de los órganos de gobernanza de la Agenda 2030<sup>16</sup>, y que puede jugar un rol central en la CPDS como espacio interministerial de diálogo, coordinación y seguimiento de la Agenda 2030. En un futuro, sería deseable que la Comisión Delegada fuese presidida por el propio presidente de gobierno, reforzando todavía más el liderazgo al más alto nivel.
- c. De cara a la gestión cotidiana y puesta en marcha de la CPDS habría que designar un órgano específico con competencias y recursos. La Secretaría de Estado de Agenda 2030 es quien juega este papel actualmente, pero sin mandato ni recursos específicos. Otras opciones para el futuro podrían pasar por diseñar este órgano gestor dentro del propio Ministerio de la Presidencia o Moncloa, e incluso opciones de gestión compartidas incluyendo a la DG POLDES - en el caso de la gestión de la dimensión global-, el Ministerio de Igualdad o de Transición Ecológica.

2. Para contar con una arquitectura robusta de CPDS, también recomendamos:

- a. La inclusión de la CPDS en la agenda de los diferentes niveles de gobernanza de la Agenda 2030, como la Conferencia Sectorial o el semestre europeo (UE).

### **Sistema de seguimiento y rendición de cuentas**

3. Elaborar un informe bienal específico sobre CPDS, dentro del marco de seguimiento de la A2030. Asignar a una organización independiente del Estado la capacidad de elaboración de informes de coherencia de políticas, en coordinación con instituciones similares de las Comunidades Autónomas. Una opción sería el actual Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas.
4. Incorporar indicadores específicos de seguimiento de la CPDS en el marco de la Agenda 2030 (Meta 17,14) y desarrollo de un sistema de conocimiento y análisis de impactos e interrelaciones con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística.
5. Definir espacios de participación de los diferentes actores no estatales en el seguimiento de la CPDS, y en particular reforzar el rol específico del Consejo de Desarrollo Sostenible y de otros consejos estratégicos (Consejo Económico y Social, Igualdad, Juventud, Medio ambiente, Cooperación, etc.).

---

<sup>16</sup> <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/gobernanza-a2030.pdf>



## Anclaje legal

6. Amparar legalmente el mandato político de la Estrategia de Desarrollo Sostenible e introducir la CPDS en los reglamentos y normativas que rigen el funcionamiento de las instituciones de la A2030.
7. Incorporar progresivamente el principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible en las principales iniciativas legales, y especialmente en la ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, funcionamiento de la Administración General del Estado, en la Ley de Acción Exterior, etc. así como en los diferentes reglamentos y estatutos específicos que regulen el funcionamiento de las administraciones implicadas en el sistema de CPDS.

## Medidas para el avance de un sistema de CPDS

8. Disponer en cada Ministerio de una persona responsable de la coherencia de políticas, al menos con el rango de Dirección General con el mandato específico de apoyar la implantación del sistema de coherencia de políticas; y de personal técnico de apoyo con competencias específicas y recursos. Igualmente, definir responsabilidades y asignaciones de personal en los diferentes órganos estratégicos del control del funcionamiento de la AGE, tales como el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, el Instituto de Estudios Fiscales, Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, etc.
9. Definir procedimientos para la elaboración de informes de impacto ex-ante, consultas y de impacto de análisis normativo en la elaboración de políticas y de iniciativas legales.
10. Incorporar la CPDS y su gestión en los planes de formación en la administración pública, de modo que se refuerce esta nueva manera de hacer política pública y se favorezca un cambio de cultura institucional (planificación 360 grados, interacción, coordinación, consultas, monitoreo, evaluación etc.). Sugerimos la participación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en este cometido.
11. Elaborar un plan de promoción de la coherencia de políticas con foco en iniciativas de avance en áreas políticas clave y con instrumentos y medidas de gestión de corto, medio y largo plazo.
12. Incorporar en el informe de alineamiento presupuestario con la Agenda 2030 una visión de CPDS.



## Recomendaciones para reforzar la dimensión global de la coherencia de políticas (en el marco del Ministerios de Exteriores)

### Anclaje legal

13. Garantizar en la nueva ley de cooperación:
  - a. Una definición clara del papel del sistema de cooperación en la promoción y gestión de la dimensión global de la coherencia de políticas en el marco de la Agenda 2030, especialmente en relación a la Acción Exterior del Estado.
  - b. Definición de las responsabilidades institucionales, competencias y medios en lo relacionado con la detección y análisis de interacciones entre diferentes políticas que tengan un impacto en el ámbito global como primer paso para promover su alineación con el desarrollo sostenible.
  - c. Que el papel del sistema de cooperación en la promoción de la CDPS esté incluido tanto en la planificación como en la evaluación del propio sistema.
  - d. Que cuente con la participación de los actores a través del Consejo.
14. Promover una adecuación de la ley de acción exterior para definir un mayor papel de la coherencia de políticas en su dimensión global y de los marcos de gestión (comisiones interministeriales) y de seguimiento (papel de consejos y de comisiones del congreso).

### Institucionalidad y asignación de responsabilidades

15. Definir responsabilidades y recursos específicos dentro del MAUC para la gestión global de la coherencia de políticas y su dinamización a nivel político y técnico en la Comisión Delegada de Agenda 2030.
16. Delimitar las funciones del órgano responsable de la gestión de la CPDS en el ámbito específico de exteriores y la política de cooperación. Dado el papel que históricamente ha jugado la DGPOLDES, tanto en la etapa anterior de CPD, como en la definición de políticas, el diálogo multilateral, etc., consideramos que sería pertinente ubicar en la propia DGPOLDES el seguimiento y la gestión de la CPDS en su dimensión exterior y de cooperación.
17. Definir líneas estratégicas y objetivos para la promoción de la dimensión global de la coherencia de políticas con responsabilidades, implicaciones, hitos e iniciativas concretas, recursos y actividades en el VI Plan Director.
18. Asignar recursos humanos y económicos suficientes para desempeñar esta tarea.





19. Completar los planes de formación del INAP y de la Escuela diplomática con nociones y herramientas de coherencia de políticas para la sostenibilidad.
20. Incluir el papel de la academia en el proceso de implementación y en la creación de capacidades para los agentes públicos, junto con el CSIC, sobre los principios y la naturaleza integrada de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible; y favorecer el trabajo con los actores interesados, potenciando el diálogo, intercambio de información y creación de capacidades.

### **Sistema de seguimiento y rendición de cuentas**

21. Reforzar la capacidad evaluadora de la administración en los aspectos globales críticos con recursos, personal y la adopción o desarrollo de metodologías en colaboración con la OCDE y la comunidad de personas expertas.
22. Destinar una serie de recursos para incorporar a los actores del sistema de cooperación en la promoción de la coherencia de políticas: líneas de financiación para estudios de impacto de políticas, desarrollo de indicadores, apoyo a iniciativas de avance en coherencia.
23. Incluir indicadores de coherencia con visión global en el panel de mando ODS.
24. Garantizar un espacio técnico y deliberativo específico del consejo de cooperación y en coordinación con el CDS.
25. Formalizar la participación del consejo de cooperación en el CDS, como miembro de pleno derecho para poder reforzar la colaboración de ambos espacios en la materia.
26. Elaborar un informe bienal sobre impactos globales de políticas públicas -con foco en las políticas clave como compra pública, clima y energía, agricultura, comercio, migraciones y defensa- por parte de la administración y con dictamen del Consejo de Cooperación en coordinación con el CDS. Este informe constituirá el insumo más importante de la política de Exteriores y Cooperación, para el informe bienal sobre CPDS del conjunto de la AGE. Este deberá estar a disposición de las comisiones pertinentes del Congreso y el Senado.
27. Incluir en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) un análisis ex-ante de impactos globales especialmente en iniciativas que tengan una especial trascendencia en la dimensión global de la coherencia.