

Más allá de los marcos normativos: fragmentación institucional y gobernanza de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la República Dominicana

Beyond Regulatory Frameworks: Institutional Fragmentation and Sustainable Development Goals Governance in the Dominican Republic

<https://doi.org/10.46380/ecotemas-2026-4-82>

MSc. Carlos Manuel Lizardo Pérez
Instituto Fondo Verde, Perú
cmlizardo@msn.com

Dr. C. Gonzalo de la Fuente de Val
Instituto Fondo Verde, Perú
gonzalo.delafuente@fondoverde.org

Recibido: 14/06/2026

Aprobado: 21/07/2026

Publicado: 01/10/2026

RESUMEN

Este artículo examina las brechas de gobernanza interinstitucional que fragmentan la gestión dominicana de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sostiene que el principal obstáculo no es la ausencia de marcos normativos, sino la limitada capacidad estatal para traducirlos en decisiones coordinadas. Mediante un análisis narrativo crítico de los principales instrumentos normativos e institucionales, y una revisión de la literatura especializada, el estudio identifica cinco brechas estructurales: gestión sectorial aislada, duplicidades administrativas, débil articulación territorial, baja interoperabilidad de datos y desconexión entre planificación, presupuesto, ejecución y evaluación. Estas brechas se analizan a la luz de la evidencia comparada de Costa Rica, Brasil, Japón e Indonesia, cuyos casos ilustran que la efectividad de la implementación depende de condiciones operativas —liderazgo político sostenido, sistemas de información integrados y mecanismos de rendición de cuentas— que trascienden el diseño normativo. Se concluye que acelerar la Agenda 2030 en la República Dominicana exige transitar del liderazgo formal —expresado en leyes y estructuras institucionales— al liderazgo operativo, entendido como la capacidad institucional sostenida para coordinar decisiones, integrar información y rendir cuentas de manera efectiva.

Palabras clave: Agenda 2030, capacidad estatal, coordinación intersectorial, políticas públicas.

ABSTRACT

This article examines the inter-institutional governance gaps that fragment the Dominican Republic's public management of the Sustainable Development Goals (SDGs) and argues that the principal obstacle lies not in the absence of regulatory frameworks, but in the limited state capacity to translate them into coordinated

action. Through a critical narrative analysis of the Dominican institutional architecture —Law 1-12, Decree 23-16, and the 2025 Voluntary National Review— combined with a review of the specialized literature, the study identifies five structural governance gaps: sectoral policy fragmentation, administrative duplication, weak territorial coordination, low data interoperability, and the disconnection between planning, budgeting, implementation and evaluation. These gaps are examined against comparative evidence from Costa Rica, Brazil, Japan and Indonesia, whose experiences demonstrate that effective SDG implementation depends on operational conditions —such as sustained political leadership, integrated information systems and accountability mechanisms— that extend beyond formal institutional design. The article concludes that accelerating the implementation of the 2030 Agenda in the Dominican Republic requires a transition from formal leadership, embodied in laws and institutional structures, to operational leadership, understood as the sustained institutional capacity to coordinate decisions, integrate information and ensure effective accountability.

Keywords: State capacity; 2030 Agenda; Intersectoral coordination; Public policies.

INTRODUCCIÓN

La adopción de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015) consolidó un marco global para el desarrollo sostenible e inclusivo a través de diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Su carácter integrado reconoce la interdependencia entre las dimensiones económica, social y ambiental, lo que exige enfoques de gobernanza capaces de coordinar actores, sectores y niveles de gobierno más allá de la gestión pública tradicional (Breuer et al., 2023).

La República Dominicana (RD) ha desarrollado un marco normativo e institucional para implementar la Agenda 2030. Destacan la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (Ley 1-12), que articula objetivos nacionales con compromisos internacionales, y la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible (Decreto 23-16), creada para coordinar la implementación de los ODS. Estos instrumentos evidencian capacidades institucionales y voluntad política.

Sin embargo, este entramado normativo no ha logrado eliminar las limitaciones operativas que dificultan la coordinación efectiva entre sectores y niveles de gobierno. La experiencia internacional muestra que los marcos normativos y las estructuras formales de coordinación no garantizan por sí solos resultados efectivos. Breuer et al. (2023) sostienen que los diseños institucionales integrados son necesarios pero insuficientes. Koga et al. (2020) destacan la importancia de las capacidades de gobernanza para transformar objetivos en políticas coordinadas, mientras que Rahman (2021) identifica la ambigüedad de mandatos y la fragmentación institucional como obstáculos recurrentes. Estos antecedentes sugieren que los principales desafíos se sitúan en el plano operativo de la gobernanza pública.

El objetivo de este artículo es analizar las brechas de gobernanza interinstitucional que fragmentan la gestión pública dominicana y explicar las causas estructurales que dificultan la implementación de los ODS, a pesar de la existencia de marcos normativos avanzados. La investigación se guía por la siguiente pregunta: ¿cuáles son las brechas de gobernanza

interinstitucional que impiden traducir los marcos normativos existentes en coordinación efectiva para la implementación de los ODS en la RD, y qué condiciones operativas se requieren para superarlas? El análisis parte del supuesto de que el principal desafío no es la ausencia de instrumentos de planificación, sino la capacidad del Estado para transformarlos en mecanismos efectivos de coordinación. Esta perspectiva coincide con Akhtar et al. (2024), quienes subrayan la importancia de los arreglos institucionales nacionales como factor determinante en la implementación de los ODS.

METODOLOGÍA

Para responder al objetivo de investigación, este artículo emplea un análisis narrativo crítico de la arquitectura institucional existente, complementado con una revisión de la literatura especializada sobre gobernanza interinstitucional y fragmentación sectorial. El enfoque es cualitativo e interpretativo, basado en el análisis documental de fuentes primarias —Ley 1-12, Decreto 23-16, Marco de Cooperación de las Naciones Unidas 2023-2027 e Informe Nacional Voluntario 2025— y secundarias, como artículos indexados, informes de organismos internacionales y estudios de caso comparados.

El análisis narrativo crítico se inscribe en la tradición interpretativa de los estudios organizacionales y de políticas públicas, inspirándose en enfoques que conciben los documentos institucionales no solo como fuentes de información, sino también como expresiones de marcos de significado, prioridades organizacionales y formas de construcción de problemas públicos (Czarniawska, 2004; Bowen, 2009). Desde esta perspectiva, el interés no se centra únicamente en describir estructuras formales de gobernanza, sino en identificar tensiones, contradicciones y mecanismos que expliquen la distancia entre los arreglos institucionales normativamente establecidos y su funcionamiento efectivo en la práctica.

El análisis documental se desarrolló en tres fases. En una primera fase de lectura exploratoria, se identificaron unidades de significado relevantes para la gobernanza interinstitucional en los documentos dominicanos. En una segunda fase, se aplicó un proceso de codificación abierta y axial, siguiendo los procedimientos de la teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 2002), que permitió agrupar dichas unidades en categorías emergentes. En una tercera fase, estas categorías se sometieron a un refinamiento mediante discusión entre los investigadores, hasta alcanzar la identificación de las cinco brechas estructurales que constituyen el eje analítico del estudio.

La identificación de estas brechas respondió a dos criterios concurrentes: (i) su recurrencia en los documentos analizados, es decir, que aparecieran mencionadas de manera consistente en las fuentes primarias como obstáculos para la coordinación efectiva; y (ii) su correspondencia con categorías de fragmentación institucional documentadas en la literatura especializada, lo que permitió validar su relevancia teórica. Solo se incluyeron aquellas brechas que cumplían ambos criterios. Los hallazgos se contrastaron posteriormente con los obstáculos recurrentes documentados en la literatura internacional sobre implementación de los ODS, lo que permitió

identificar cinco dimensiones convergentes de fragmentación institucional: gestión sectorial aislada, duplicidades administrativas, débil articulación territorial, baja interoperabilidad de datos y desconexión entre planificación, presupuesto y evaluación.

La selección de los casos comparados —Costa Rica, Brasil, Japón e Indonesia— obedeció a tres criterios: (i) diversidad geográfica e institucional, para capturar experiencias en distintos contextos regionales y niveles de desarrollo; (ii) disponibilidad de literatura especializada que documentara sus procesos de implementación de los ODS; y (iii) similitud en los desafíos de coordinación interinstitucional con el caso dominicano, lo que permite establecer puntos de comparación significativos y extraer lecciones aplicables.

Para garantizar el rigor del análisis cualitativo, se adoptaron estrategias de credibilidad, dependencia y conformabilidad (Lincoln y Guba, 1985). La credibilidad se abordó mediante la triangulación de fuentes —primarias y secundarias— y la contrastación de los hallazgos con la literatura especializada. La dependencia se aseguró mediante la documentación exhaustiva del proceso analítico y la codificación independiente por parte de dos investigadores, seguida de discusión para resolver discrepancias. La conformabilidad se reforzó mediante la revisión de las categorías emergentes por un segundo investigador, reduciendo posibles sesgos interpretativos. No se aplicaron índices estadísticos de concordancia entre codificadores, dado el carácter cualitativo e interpretativo del análisis. La Figura 1 sintetiza visualmente esta secuencia metodológica de análisis narrativo crítico y comparado.

MARCO TEÓRICO: FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL

La naturaleza sistémica de los ODS y sus exigencias de coordinación

Los diecisiete ODS representan un sistema integrado donde el avance en un objetivo incide en los demás, generando sinergias o conflictos. Breuer et al. (2023) señalan que se requieren diseños institucionales integrados que trasciendan la gestión sectorial tradicional. Horan (2020) propone un mapeo de responsabilidades ministeriales para evitar duplicidades y maximizar sinergias.

La interdependencia entre los ODS implica efectos cruzados entre múltiples objetivos. Por ejemplo, la acción climática (ODS 13) influye sobre la seguridad alimentaria (ODS 2), la disponibilidad de recursos hídricos y el bienestar de poblaciones vulnerables. Esta realidad exige mecanismos de coordinación capaces de gestionar simultáneamente objetivos y sectores diversos. Breuer et al. (2023) sostienen que se necesita integración horizontal (sectores), vertical (niveles de gobierno) y temporal (más allá de ciclos políticos). En la RD, la relación entre acción climática y seguridad alimentaria ejemplifica esta interdependencia: las zonas agrícolas vulnerables requieren coordinación entre Agricultura, Medio Ambiente y gestión de riesgos (MEPyD, 2025).

Figura 1. Esquema metodológico de proceso de análisis narrativo crítico y comparado..



Nota: La Fase 1 comprende la recopilación y lectura exploratoria de fuentes primarias y secundarias. La Fase 2 detalla el proceso de análisis documental: codificación abierta y axial, refinamiento de categorías, y aplicación de los criterios que condujeron a la identificación de las cinco brechas estructurales. La Fase 3 presenta los criterios de selección de los casos comparados, la contrastación de hallazgos con la literatura internacional y las estrategias adoptadas para garantizar el rigor del análisis cualitativo.

Fuente: Elaboración propia.

Definición, dimensiones y consecuencias de la fragmentación institucional

La fragmentación institucional ocurre cuando cada entidad planifica y ejecuta sin mecanismos de coordinación con otras que inciden en los mismos problemas públicos, constituyendo uno de los principales obstáculos para implementar políticas complejas. Lah (2025) la identifica como una barrera estructural para la integración de objetivos sectoriales, mientras que Rahman (2021) documenta cómo la ambigüedad de mandatos y la superposición de funciones limitan la implementación de los ODS en Bangladesh.

Operativamente, la fragmentación genera: duplicación de esfuerzos y uso ineficiente de recursos; limitación de sinergias; dificultad para gestionar conflictos entre metas sectoriales (por ejemplo, crecimiento económico versus protección ambiental); y debilitamiento de los sistemas de seguimiento por plataformas de información incompatibles (Lah, 2025).

Estas dimensiones afectan la implementación de los ODS. La fragmentación debilita sinergias: si educación amplía cobertura sin salud, se pierde nutrición escolar; si energía invierte sin planificación territorial, surgen conflictos; si agricultura actúa sin ambiente, se degradan suelos. Breuer et al. (2023) afirman que estas pérdidas son estructurales, no accidentales.

Además, la fragmentación dificulta resolver conflictos entre metas. Le Blanc y Guillán Montero (2020) proponen que la evaluación del desempeño de los ODS requiere sistemas de datos interoperables que permitan cruzar información entre sectores. Por su parte, Morita et al. (2020) desarrollan una “matriz de gobernanza” con cuatro dimensiones evaluables: claridad de mandatos, información compartida, incentivos a la colaboración y mecanismos de resolución de conflictos. La fragmentación no es un mero problema administrativo, sino una barrera estructural para implementar los ODS como sistema integrado.

Condiciones críticas para una gobernanza integrada

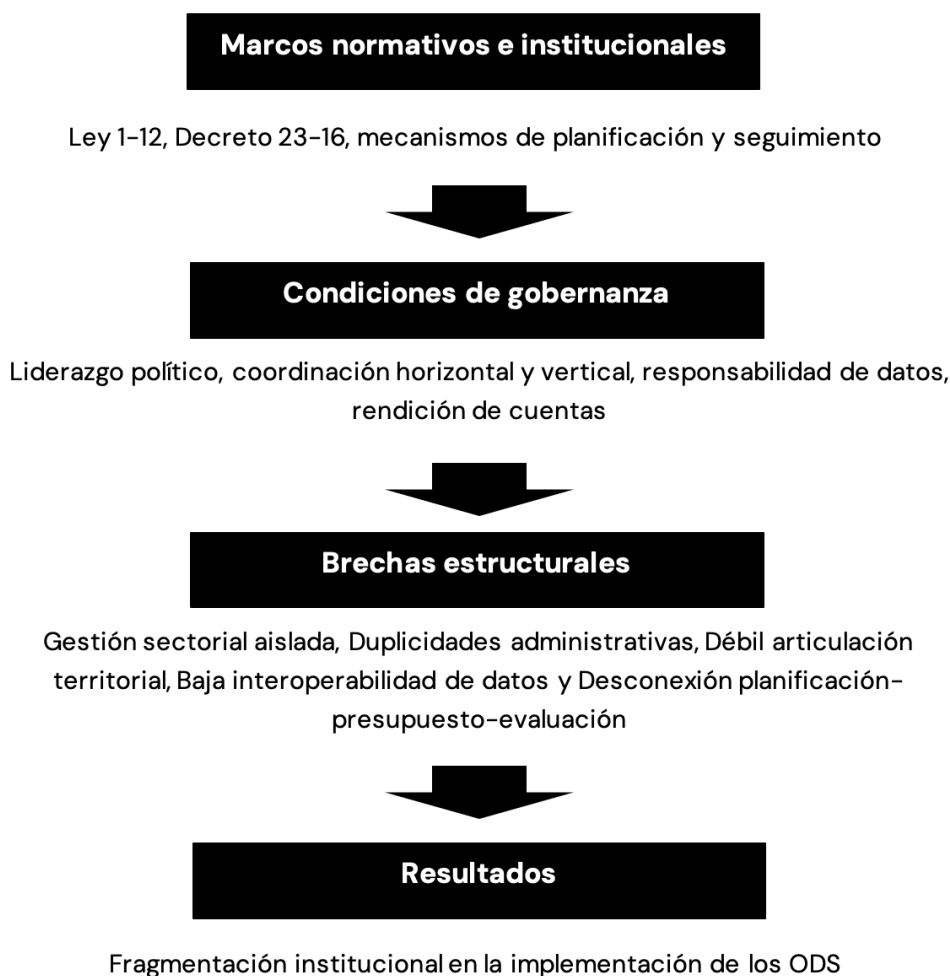
La literatura identifica cuatro condiciones para una gobernanza integrada: liderazgo político que priorice la coordinación; coordinación horizontal entre sectores; articulación vertical entre niveles de gobierno; e inclusión de actores sociales y privados. Esto remite a la capacidad estatal: la habilidad del Estado para formular e implementar políticas efectivas, especialmente aquellas que requieren coordinación intersectorial (Completa, 2016). Koga et al. (2020) señalan que los ODS exigen capacidades analíticas y de colaboración; Akhtar et al. (2024) advierten sobre la ausencia de mecanismos que articulen conocimiento científico en apoyo a la toma de decisiones. La capacidad estatal es resultado de condiciones operativas: incentivos a la colaboración, sistemas interoperables, liderazgo sostenido y rendición de cuentas. La matriz de gobernanza de Morita et al. (2020) permite diagnosticar brechas de coordinación transformando el concepto abstracto en dimensiones observables.

A partir de estos antecedentes, este artículo propone distinguir entre liderazgo formal y liderazgo operativo. El liderazgo formal se refiere a mandatos legales, estructuras institucionales y competencias oficialmente asignadas. El liderazgo operativo alude a la capacidad efectiva de movilizar recursos, generar acuerdos, articular actores y traducir directrices estratégicas

en mecanismos concretos de coordinación y ejecución. Esta distinción explica por qué las estructuras formales de gobernanza no siempre se traducen en resultados efectivos, especialmente cuando las capacidades institucionales, los incentivos organizacionales o los mecanismos de articulación presentan debilidades persistentes. En el caso dominicano, resulta particularmente útil para analizar la brecha entre la arquitectura institucional de la Agenda 2030 y su capacidad real para generar coordinación intersectorial sostenida.

La Figura 2 sintetiza el esquema conceptual que orienta esta investigación, estructurado en tres niveles: (i) marcos normativos formales, (ii) condiciones de gobernanza (liderazgo, incentivos, interoperabilidad), y (iii) cinco brechas operativas que, al interactuar, producen fragmentación institucional. Este esquema funciona como guía interpretativa para el diagnóstico del caso dominicano en la sección siguiente.

Figura 2. Esquema explicativo de la fragmentación institucional en República Dominicana.



Fuente: Elaboración propia.

DIAGNÓSTICO DEL CASO DOMINICANO**Arquitectura institucional existente: fortalezas formales**

En la última década, la República Dominicana ha construido un entramado normativo para implementar los ODS. La Ley 1-12 establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, que articula prioridades nacionales con compromisos internacionales a través de cuatro ejes estratégicos. El Decreto 23-16 crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, diseñada para adaptar la Agenda 2030 al sistema nacional de planificación e inversión pública. A ello se suman el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas 2023–2027 y el Informe Nacional Voluntario 2025, que evidencian capacidades de planificación y reporte.

Sin embargo, estos instrumentos formales no garantizan por sí mismos una coordinación efectiva. Como muestran Morita et al. (2020) y Breuer et al. (2023), los marcos legales requieren complementarse con incentivos, sistemas de información y mecanismos de rendición de cuentas. En la práctica dominicana persisten cinco brechas estructurales que impiden traducir las normas en acciones coordinadas.

Brecha 1: Gestión sectorial aislada

Entendemos por gestión sectorial aislada la situación en que cada ministerio planifica, ejecuta y evalúa sus programas de manera independiente, sin mecanismos de articulación con otras instancias cuyas competencias inciden en los mismos problemas públicos (Rivas & Gaudin, 2023).

Aunque la Comisión Interinstitucional existe formalmente, la operación cotidiana revela que ministerios como Educación, Salud, Energía, Agricultura y Medio Ambiente trabajan en silos, sin mesas técnicas intersectoriales institucionalizadas. La CAF (2025) señala ámbitos críticos — alimentación escolar, planificación climática, uso del suelo— donde esta falta de coordinación es más evidente. Por ejemplo, los programas de alimentación escolar se diseñan sin articulación sanitaria, y las inversiones energéticas se promueven sin planificación territorial.

El resultado es una pérdida sistemática de sinergias. Cuando el sector educativo amplía cobertura sin coordinar con salud, se desaprovechan oportunidades de integrar nutrición y prevención. La especialización sectorial, útil para la eficiencia administrativa, se convierte aquí en un obstáculo estructural (Naranjo et al., 2025). El caso brasileño documentado por Koga et al. (2020) muestra que sin liderazgo político sostenido los mecanismos formales de coordinación no se traducen en decisiones integradas.

Brecha 2: Duplicidades administrativas

Distintas entidades desarrollan programas similares sin coordinación mutua, desperdiciando recursos y generando confusión entre beneficiarios. Esto afecta especialmente a la lucha contra la pobreza: programas como Supérate, alimentación escolar, transferencias condicionadas y empleo temporal se superponen en los mismos territorios mientras otras zonas quedan

desatendidas. Estudios del Banco Interamericano Desarrollo (BID) confirman que esta duplicidad reduce la eficiencia del gasto público (2011).

La causa principal es la baja interoperabilidad de los registros administrativos, que impide identificar superposiciones. Sin un inventario unificado de programas sociales ni mecanismos de seguimiento conjunto, se desperdician recursos que podrían cerrar brechas de cobertura. Lah (2025) añade que la fragmentación persiste cuando los sistemas de incentivos premian exclusivamente el cumplimiento de metas sectoriales, sin considerar externalidades. En la RD, ninguna entidad asume consecuencias por la superposición de programas.

Brecha 3: Débil articulación territorial

Existe una desconexión persistente entre el nivel nacional y los gobiernos locales, lo que impide adaptar las prioridades de la Agenda 2030 a realidades geográficas, productivas y climáticas diversas. La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 fija objetivos agregados, pero no define metas diferenciadas por provincia o municipio ni establece mecanismos de consulta vinculante con los ayuntamientos.

El país enfrenta desigualdad territorial y vulnerabilidad climática diferenciada: provincias costeras expuestas a huracanes, zonas fronterizas con sequías, regiones con déficit de servicios básicos. Un ejemplo concreto: durante los huracanes de 2022 y 2023, Montecristi sufrió inundaciones que afectaron a más de 3.000 familias. El nivel nacional activó protocolos de emergencia, pero los censos de afectados no coincidían con los registros municipales —por falta de interoperabilidad entre Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) y datos locales— y los planes de ordenamiento territorial no fueron consultados con los ayuntamientos, lo que llevó a reconstrucciones en zonas de alto riesgo.

Sin articulación vertical, los recursos nacionales se distribuyen homogéneamente sin atender vulnerabilidades específicas (ODS 13 y 11). La ausencia de espacios formales de coordinación más allá de esporádicas reuniones de la Liga Municipal Dominicana constituye un cuello de botella crítico (Koga et al., 2020; Gehre y Ramiro, 2023).

Brecha 4: Baja interoperabilidad de datos

Los registros administrativos de distintos sectores operan con estándares heterogéneos, definiciones dispares y formatos incompatibles. Los sistemas de información de educación (MINERD), salud (SNS), protección social (SIUBEN), empleo (SENAE), vivienda (MIVED), y agua (INDRHI), no están integrados bajo un estándar común. Aunque el país ha avanzado en un Marco Nacional de Interoperabilidad Gubernamental, su propia existencia refleja limitaciones estructurales: el SIUBEN, principal registro social, sigue clasificado como de baja interoperabilidad.

Esta fragmentación impide el seguimiento multidimensional de hogares y territorios. No es posible identificar qué hogares son simultáneamente pobres, tienen niños fuera de la escuela y carecen de acceso a salud; tampoco se puede evaluar si las inversiones en agua alcanzan a comunidades con alta incidencia de enfermedades diarreicas. Más que una

limitación tecnológica, es una restricción estructural para la gobernanza de los ODS: dificulta la identificación de sinergias, limita la focalización territorial y reduce la capacidad de asignar recursos basados en evidencia integrada (Le Blanc y Guillán Montero, 2020).

Brecha 5: Desconexión entre planificación, presupuesto, ejecución y evaluación

Esta quinta brecha rompe el ciclo de gestión pública: las prioridades estratégicas no se traducen en asignaciones financieras, estas no se materializan en ejecuciones efectivas, y los resultados no retroalimentan la planificación. La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 no se vincula explícitamente con los planes plurianuales ni con el presupuesto nacional. No existe un sistema de marcadores presupuestarios que permita identificar qué proporción del gasto contribuye a cada ODS, qué metas están subfinanciadas y dónde hay márgenes de reasignación estratégica (Silva et al., 2026).

Además, los sistemas de evaluación predominantes son de cumplimiento —centrados en la ejecución presupuestaria y actividades realizadas— más que de resultados orientados a cambios efectivos en las condiciones de vida. Esta ausencia de evaluación de resultados impide el aprendizaje institucional y la corrección oportuna de desviaciones, perpetuando intervenciones ineficaces.

Interdependencia de las brechas y síntesis

Las cinco brechas se refuerzan mutuamente. La ausencia de liderazgo operativo limita el desarrollo de sistemas de información integrados; la débil articulación territorial reduce la efectividad de la planificación; las duplicidades administrativas persisten sin mecanismos de seguimiento compartido. La fragmentación es un fenómeno sistémico, no una suma de deficiencias aisladas. La Tabla 1 sintetiza los principales hallazgos.

Tabla 1. Síntesis de las cinco brechas estructurales

Brecha	Definición operativa	Manifestación en la RD	Consecuencia principal para los ODS
1. Gestión sectorial aislada	Cada entidad planifica, ejecuta y evalúa sin mecanismos de articulación con otros sectores que inciden en los mismos problemas públicos.	Ministerios de Educación, Salud, Energía, Agricultura y Medio Ambiente operan en silos, sin mesas técnicas intersectoriales institucionalizadas.	Pérdida de sinergias (ej.: alimentación escolar sin coordinación sanitaria; energía sin planificación territorial).

Brecha	Definición operativa	Manifestación en la RD	Consecuencia principal para los ODS
2. Duplicidades administrativas	Distintas entidades desarrollan programas similares sin conocimiento mutuo, desperdiciando recursos.	Múltiples programas de lucha contra la pobreza (Supérate, alimentación escolar, transferencias condicionadas) superpuestos en los mismos territorios. END 2030 sin metas	Desperdicio de recursos escasos y confusión en la población beneficiaria, reduciendo la eficiencia del gasto público.
3. Débil articulación territorial	Desconexión entre el nivel nacional y los gobiernos locales para traducir prioridades estratégicas en intervenciones contextualizadas.	diferenciadas por provincia/municipio; ausencia de consulta vinculante a gobiernos locales; descoordinación en emergencias climáticas (ej. Montecristi, huracanes 2022-2023).	Intervenciones no adaptadas a realidades territoriales (vulnerabilidad climática diferenciada, desigualdades en servicios básicos).
4. Baja interoperabilidad de datos	Registros administrativos de distintos sectores operan con estándares heterogéneos, sin formatos de intercambio comunes.	SIUBEN, MINERD, SNS, SENAE, MIVED, INDRHI, y Banco Central con sistemas incompatibles; ausencia de identificador único de beneficiarios interoperable.	Imposibilidad de seguimiento multidimensional de hogares y territorios; dificultad para identificar poblaciones vulnerables y evaluar políticas integradas.
5. Desconexión planificación-presupuesto-evaluación	Los instrumentos de planificación estratégica no se vinculan con asignaciones presupuestarias ni con evaluación de resultados.	Inexistencia de marcadores presupuestarios para ODS; planes estratégicos institucionales no vinculados al presupuesto nacional; evaluación predominantemente de cumplimiento, no de resultados.	Metas subfinanciadas; imposibilidad de rastrear gasto orientado a ODS; ausencia de aprendizaje institucional y corrección de desviaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de MEPyD (2025), Rivas & Gaudin (2023) y del análisis documental del caso dominicano

La experiencia internacional muestra que estas cinco brechas no son exclusivas de la RD. A continuación, se analizan casos comparados que han enfrentado desafíos similares y desarrollados mecanismos operativos para superarlos.

EVIDENCIA COMPARADA: LECCIONES PARA REPÚBLICA DOMINICANA**Costa Rica: vinculación entre los ODS, el presupuesto y el monitoreo**

Costa Rica ha desarrollado un sistema que vincula los ODS, el presupuesto y el seguimiento, permitiendo trazar la asignación de recursos públicos a metas específicas de la Agenda 2030. Arenilla (2023) documenta cómo la planificación multinivel costarricense articula prioridades nacionales con capacidades territoriales, reconociendo especificidades regionales y municipales. Este modelo se sustenta en tres pilares: (i) un sistema de información integrado para el seguimiento simultáneo de indicadores nacionales y territoriales; (ii) mecanismos formales de coordinación intersectorial mediante comisiones técnicas temáticas; y (iii) procesos de presupuestación que vinculan explícitamente asignaciones con metas de los ODS, facilitando la rendición de cuentas y el aprendizaje institucional.

La experiencia costarricense ofrece lecciones aplicables a la RD. Mientras Costa Rica ha logrado que los instrumentos de planificación se traduzcan en asignaciones presupuestarias trazables, la RD carece de un sistema de marcadores presupuestarios para los ODS. La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y la Comisión Interinstitucional no han bastado para generar esta vinculación. El caso costarricense sugiere que no se requieren reformas constitucionales profundas, sino inversiones específicas en sistemas de información y capacitación del personal técnico de los ministerios de planificación y hacienda. La lección central es clara: la integración entre planificación y presupuesto es necesaria para que las prioridades declaradas se traduzcan en resultados verificables.

Brasil: el rol crítico del liderazgo político

Brasil ilustra la importancia crítica del liderazgo político para la gobernanza integrada. Koga et al. (2020) demuestran que la capacidad para formular políticas y las condiciones de gobernanza determinan el éxito en contextos federales complejos, donde múltiples niveles de gobierno comparten competencias. El caso brasileño revela que los mecanismos formales de coordinación son insuficientes sin una priorización presidencial sostenida que legitime la colaboración intersectorial frente a las presiones por autonomía sectorial.

De la experiencia brasileña se derivan tres condiciones críticas. Primera, liderazgo político que establezca la coordinación como prioridad estratégica, implicando que la máxima autoridad ejecutiva convoque a los ministerios para revisar avances y resolver conflictos. Segunda, sistemas de información que faciliten el intercambio de datos entre sectores, permitiendo el monitoreo conjunto de indicadores de resultado. Tercera, mecanismos de rendición de cuentas que incentiven la colaboración, por ejemplo, mediante metas compartidas en los sistemas de evaluación del desempeño institucional.

Este caso indica que la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel (Decreto 23-16) no garantiza por sí sola la coordinación efectiva. Se requiere que el Poder Ejecutivo priorice explícitamente esta instancia, que sus reuniones sean periódicas y que sus decisiones tengan carácter vinculante.

Sin este respaldo político de alto nivel, los mecanismos formales tienden a convertirse en meros espacios de intercambio de información, sin capacidad para resolver conflictos entre metas sectoriales ni para reasignar recursos hacia objetivos compartidos.

Japón e Indonesia: herramientas para diagnosticar brechas

La experiencia de Japón e Indonesia, analizada por Morita et al. (2020), subraya que los marcos legales y los ministerios líderes solo determinan el desempeño cuando se acompañan de herramientas operativas para identificar brechas de coordinación. Estos autores desarrollan una matriz de gobernanza que permite diagnosticar sistemáticamente las capacidades de coordinación horizontal y vertical, facilitando el diseño de intervenciones específicas.

Esta herramienta revela que la efectividad de la coordinación depende menos de comisiones formales que de tres factores operativos. Primero, la claridad de los mandatos: qué institución lidera cada meta, qué entidades deben colaborar obligatoriamente y qué mecanismos existen para resolver disputas. Segundo, información compartida disponible: sistemas de indicadores comunes, plataformas de datos interoperables y protocolos de intercambio. Tercero, incentivos institucionales que favorezcan la colaboración, como sistemas de evaluación del desempeño que reconozcan contribuciones a objetivos compartidos, no solo el cumplimiento de metas sectoriales.

La matriz de gobernanza se aplicó con éxito en Japón e Indonesia, permitiendo identificar puntos críticos de descoordinación y diseñar intervenciones específicas. Para la RD, la lección es que, antes de crear nuevas estructuras, conviene aplicar herramientas de diagnóstico similares para evaluar el funcionamiento real de la Comisión Interinstitucional, identificar qué metas ODS presentan mayor fragmentación y priorizar intervenciones en las áreas con brechas más severas. La ausencia de este diagnóstico impide saber si el problema es de diseño institucional, falta de información compartida o incentivos desalineados.

Síntesis de patrones comunes

De estos cuatro casos se desprenden patrones comunes aplicables a la RD. Primero, ningún país ha implementado los ODS efectivamente basándose solo en marcos legales y comisiones formales. Todos requirieron inversiones adicionales en sistemas de información integrados, espacios de negociación intersectorial institucionalizados y mecanismos de seguimiento conjunto.

Segundo, la centralidad del liderazgo político sostenido. En Brasil, la ausencia de priorización presidencial debilitó la coordinación interministerial; en Costa Rica, el respaldo político de alto nivel fue condición necesaria para que la planificación multinivel funcionara. Sin este respaldo, los mecanismos formales se convierten en rituales burocráticos sin capacidad para resolver conflictos intersectoriales.

Tercero, la necesidad de herramientas operativas de diagnóstico. Japón e Indonesia demuestran que la matriz de gobernanza permite identificar brechas de coordinación, evitando

intervenciones genéricas que no abordan problemas específicos. Cuarto, la articulación vertical entre niveles de gobierno no puede ser un complemento tardío, sino un componente central del diseño institucional desde el inicio. Los países con mayor avance territorializaron sus estrategias nacionales, reconociendo las especificidades regionales y municipales como activos.

Cada lección se relaciona directamente con las brechas diagnosticadas en la RD. El sistema costarricense de marcadores presupuestarios responde a la desconexión entre planificación y presupuesto (brecha 5) y, al proporcionar trazabilidad, también facilita la identificación de duplicidades administrativas (brecha 2). El liderazgo político brasileño aborda la gestión sectorial aislada (brecha 1). La matriz de gobernanza de Japón e Indonesia ofrece una herramienta para diagnosticar la baja interoperabilidad de datos (brecha 4) y la débil articulación territorial (brecha 3). Los patrones comparados confirman que las brechas dominicanas no son excepcionales, pero exigen respuestas sistémicas, no meramente formales.

La Tabla 2 resume las lecciones extraídas y su vinculación con las brechas estructurales de la RD.

Tabla 2. Síntesis de las lecciones extraídas de los casos analizados y su vinculación con las brechas estructurales identificadas en la RD

País	Lección principal	Mecanismo o herramienta clave	Brecha dominicana a la que responde
Costa Rica	La vinculación entre ODS, presupuesto y monitoreo es factible sin reformas constitucionales.	Sistema de marcadores presupuestarios; comisiones técnicas temáticas; planificación multinivel.	Brecha 5 (desconexión planificación–presupuesto–evaluación) y Brecha 2 (duplicidades administrativas)
Brasil	El liderazgo político sostenido es condición necesaria; los mecanismos formales fallan sin priorización presidencial.	Convocatoria periódica del presidente a ministerios; decisiones vinculantes; metas compartidas en evaluación de desempeño.	Brecha 1 (gestión sectorial aislada)
Japón e Indonesia	Las herramientas de diagnóstico operativo (matriz de gobernanza) permiten identificar brechas específicas antes de diseñar intervenciones.	Matriz de gobernanza (Morita et al., 2020): evalúa claridad de mandatos, información compartida e incentivos a la colaboración.	Brecha 4 (baja interoperabilidad de datos) y Brecha 3 (débil articulación territorial)
Patrón común	Ningún país avanzó solo con marcos legales; todos requirieron inversiones en sistemas de información, incentivos y liderazgo.	Combinación de: (i) liderazgo político, (ii) sistemas de información integrados, (iii) incentivos a la colaboración, (iv) articulación vertical.	Transversal a todas las brechas (especialmente 1, 3, 4, 5)

Fuente: Elaboración propia

DISCUSIÓN

Los patrones comunes identificados en la evidencia comparada permiten volver al caso dominicano con mayor precisión analítica. La lenta implementación de los ODS en la República Dominicana no obedece a la ausencia de instrumentos normativos, sino a la persistencia de brechas operativas que dificultan la articulación entre sectores, niveles de gobierno y sistemas de información. Las cinco brechas diagnosticadas apuntan a un mismo desafío de fondo: fortalecer la capacidad estatal para coordinar decisiones, compartir información y alinear recursos en torno a objetivos comunes.

Estos hallazgos coinciden con lo señalado por Breuer et al. (2023), Koga et al. (2020) y Akhtar et al. (2024): los arreglos institucionales formales son necesarios pero insuficientes. El caso dominicano aporta, sin embargo, un matiz adicional que complementa esas advertencias: los marcos normativos robustos pueden generar una percepción engañosa de capacidad institucional que no siempre se corresponde con el funcionamiento real de los mecanismos de coordinación (Naranjo et al., 2025). Mientras Breuer et al. (2023) subrayan la necesidad de diseños integrados, el caso dominicano muestra que incluso cuando esos diseños existen formalmente, su efectividad depende de condiciones operativas —incentivos, sistemas de información y liderazgo sostenido— que no siempre se materializan. Esta percepción engañosa puede retrasar las reformas necesarias al hacer creer que el problema ya está resuelto en el plano normativo.

Frente a este diagnóstico, Akhtar et al. (2024) proponen la creación de un organismo nacional de coordinación científica y técnica independiente. Diferente de las comisiones gubernamentales existentes, este organismo proporcionaría apoyo técnico en gestión de datos, control de calidad de la información y aseguramiento de decisiones basadas en evidencia robusta. La propuesta ilustra el tránsito del liderazgo formal —encarnado en comisiones políticas sujetas a ciclos electorales— hacia un liderazgo operativo anclado en capacidades técnicas independientes.

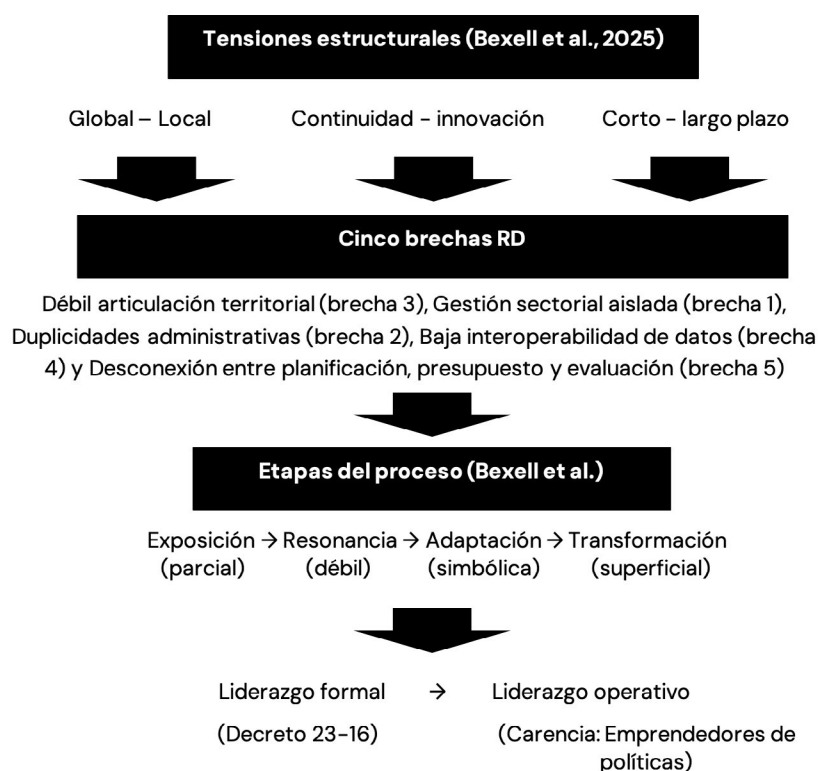
Precisamente, la distinción entre liderazgo formal y operativo adquiere aquí relevancia analítica. El primero se expresa en leyes y estructuras; el segundo se refiere a la capacidad de transformar esos mandatos en procesos regulares de coordinación, seguimiento y rendición de cuentas. La principal limitación dominicana no es la ausencia de liderazgo formal, sino las dificultades para traducirlo en prácticas institucionales que generen coordinación sostenida. Esa traducción suele requerir «emprendedores de políticas» —políticos, técnicos, sociedad civil o académicos que vinculan los ODS con problemas locales y movilizan apoyos (Bexell et al., 2025)—, cuya presencia sostenida no se detecta en el análisis. De ahí que el liderazgo formal permanezca sin despliegue operativo.

Las cinco brechas no son independientes; su interdependencia sugiere que la fragmentación institucional en la RD es un rasgo estructural del sistema de gobernanza. Las limitaciones en coordinación, liderazgo, información, articulación territorial y seguimiento se refuerzan mutuamente. Bexell et al. (2025) identifican tres tensiones transversales que explican la persistencia de esta fragmentación. La débil articulación territorial (brecha 3) expresa la

tensión entre aspiraciones globales y realidades locales. La gestión sectorial aislada (brecha 1), las duplicidades administrativas (brecha 2) y la baja interoperabilidad de datos (brecha 4) reflejan la tensión entre innovación institucional y la persistencia de estructuras burocráticas ancladas en lógicas sectoriales preexistentes. La desconexión entre planificación, presupuesto y evaluación (brecha 5) materializa la tensión entre horizontes temporales: los ciclos políticos anuales y cuatrienales dificultan una perspectiva estratégica a 2030.

Desde un enfoque procesual, los mismos autores distinguen cuatro etapas —exposición, resonancia, adaptación y transformación— que permiten diagnosticar el estadio actual de la RD. La exposición se ha logrado parcialmente mediante marcos normativos, pero la resonancia es débil: los ODS son reconocidos formalmente sin apropiación activa. La adaptación ha seguido una lógica de integración simbólica en planes existentes, sin alcanzar una separación institucional que garantice visibilidad y seguimiento. En consecuencia, la transformación se ha mantenido superficial, sin modificar las lógicas de funcionamiento del Estado. La Figura 3 sintetiza visualmente esta secuencia analítica.

Figura 3. Síntesis del diagnóstico procesual de la fragmentación institucional en la RD.



Nota: El esquema sintetiza el diagnóstico procesual de la fragmentación institucional en RD. Las tres tensiones de Bexell et al. (2025) se manifiestan en las cinco brechas identificadas. El país se encuentra en una fase de exposición parcial, resonancia débil, adaptación simbólica y transformación superficial. El déficit de liderazgo operativo —frente al liderazgo formal existente— explica la persistencia de la fragmentación.

Fuente: Elaboración propia

Esta condición tiene implicaciones relevantes para el diseño de intervenciones. Las estrategias centradas en reforzar un solo componente de la gobernanza —por ejemplo, nuevas plataformas de información o mecanismos de coordinación aislados— tendrán efectos limitados si no van acompañadas de reformas complementarias sobre los demás factores que sostienen la fragmentación. La implementación efectiva de la Agenda 2030 requiere enfoques sistémicos que promuevan simultáneamente capacidades institucionales, cooperación intersectorial, integración territorial y sistemas compartidos de monitoreo y evaluación. El desafío, más que crear nuevas estructuras, consiste en fortalecer las conexiones funcionales entre las ya existentes.

Este estudio ofrece cuatro contribuciones al debate regional. Primera, una tipología operacional de cinco brechas de gobernanza —con definición, manifestación y consecuencias— que puede utilizarse como herramienta diagnóstica en otros países de renta media. Segunda, articula la evidencia documental del caso dominicano con experiencias comparadas de Costa Rica, Brasil, Japón e Indonesia, vinculando cada brecha con mecanismos concretos que han mostrado resultados positivos. Tercera, introduce la distinción entre liderazgo formal y operativo como herramienta conceptual para explicar por qué países con marcos normativos avanzados no logran una implementación efectiva. Cuarta, aplica el marco procesual de Bexell et al. (2025) al caso dominicano, lo que permite diagnosticar con mayor precisión el estadio actual del país —exposición parcial, resonancia débil, adaptación simbólica y transformación superficial— y situar las brechas identificadas en el contexto de las tensiones estructurales que las sostienen. Una concreción de esta lógica es la propuesta de Akhtar et al. (2024) de un organismo técnico independiente, a lo que se suma el marco de Bexell et al. (2025) que sitúa este tránsito en un proceso de cuatro etapas y tres tensiones estructurales.

Limitaciones

El análisis documental identifica patrones sistémicos de fragmentación, pero no incluye métodos cualitativos que revelarían dinámicas informales de poder, resistencias burocráticas e incentivos no explícitos en los textos normativos.

La existencia de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y la Comisión Interinstitucional no ha impedido las cinco brechas, lo que sugiere la incidencia de factores estructurales más profundos: sistemas de incentivos que premian el logro sectorial sobre la colaboración, ausencia de consecuencias por incumplir acuerdos interinstitucionales y ciclos políticos de corto plazo.

El estudio se concentra en el nivel nacional sin profundizar en las capacidades municipales, pese a la heterogeneidad territorial del país. Investigaciones futuras deberían examinar cómo las brechas se manifiestan de manera desigual en el ámbito local.

Finalmente, la comparación con Costa Rica, Brasil, Japón e Indonesia no controla sistemáticamente las diferencias de tamaño, tradición institucional o nivel de ingreso. Las lecciones extraídas deben aplicarse con cautela y adaptarse al contexto dominicano mediante validación participativa con actores nacionales.

CONCLUSIONES

El análisis confirma que la lentitud en la implementación de los ODS en la República Dominicana responde a cinco brechas estructurales: gestión sectorial aislada, duplicidades administrativas, débil articulación territorial, baja interoperabilidad de datos y desconexión entre planificación, presupuesto y evaluación. Estas brechas expresan la tensión entre la naturaleza sistémica de la Agenda 2030 y la lógica sectorial de las instituciones dominicanas. Esa tensión también emerge en Costa Rica, Brasil, Japón e Indonesia cuando los marcos normativos avanzados no se acompañan de condiciones operativas de gobernanza.

Una contribución conceptual relevante de este estudio es la distinción entre liderazgo formal y liderazgo operativo. El liderazgo formal —existente en la RD mediante el Decreto 23-16 y la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel— es condición necesaria pero no suficiente. El déficit principal reside en el liderazgo operativo: la capacidad para traducir los mandatos normativos en decisiones vinculantes, sistemas de seguimiento conjunto y consecuencias efectivas por incumplimiento. Esta distinción, ausente en gran parte de la literatura revisada, explica por qué países con marcos normativos similares presentan desempeños tan dispares. Acelerar la Agenda 2030 en la RD exige, por tanto, un tránsito explícito del liderazgo formal al operativo.

La viabilidad de las líneas de acción propuestas debe interpretarse a la luz de la trayectoria institucional reciente del país. Si bien el sistema de gobernanza presenta inercias sectoriales consolidadas, también ha mostrado una creciente capacidad de adopción de reformas de coordinación transversal en ámbitos como la planificación estratégica, la modernización administrativa y los enfoques de resultados. En este contexto, las condiciones operativas identificadas no constituyen transformaciones ajenas al marco institucional, sino una profundización de procesos ya iniciados que requieren fortalecimiento, no sustitución. Su implementación efectiva dependerá de la estabilidad del compromiso político de alto nivel, de la existencia de incentivos para la colaboración interministerial y de la consolidación de capacidades técnicas en los niveles intermedios de la burocracia. En ausencia de estas condiciones, las reformas quedarían en una transformación meramente superficial reproduciendo la brecha entre liderazgo formal y operativo.

Del análisis y la evidencia comparada se derivan cuatro líneas de acción concretas. Primera, transformar la Comisión Interinstitucional en una instancia de decisión vinculante con reuniones periódicas de alto nivel, dotando de contenido operativo al liderazgo formal. Segunda, adoptar un sistema de marcadores presupuestarios para los ODS, siguiendo el modelo costarricense. Tercera, desarrollar una matriz de gobernanza, inspirada en Japón e Indonesia, para diagnosticar anualmente las brechas de coordinación. Cuarta, institucionalizar la articulación vertical con los gobiernos locales para territorializar las metas nacionales.

En definitiva, el avance hacia la Agenda 2030 no dependerá únicamente de la coherencia entre sectores, sino de la capacidad del Estado para traducir esa coherencia en intervenciones diferenciadas que respondan a las desigualdades espaciales, climáticas y sociales que definen la realidad dominicana.

REFERENCIAS

- Akhtar, M., Stringer, L. y Barger, N. (2024). Fast-tracking action on the Sustainable Development Goals by enhancing national institutional arrangements. *PloS one*, 19(3). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0298855>
- Arenilla, M. (2023). Planificación, políticas públicas y Agenda 2030. El caso de Costa Rica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 85:161-194. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n85.a238>
- Bexell, M., Bornemann, B., Moallemi, E. y Vien, H. (2025). Accelerating the implementation of the Sustainable Development Goals at the local level: Unpacking governance processes and tensions. *Earth System Governance*, 25. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2025.100264>
- Banco Interamericano Desarrollo, BID (2011). *Country Program Evaluation: Dominican Republic (2004-2008)*. <https://dx.doi.org/10.18235/0010410>
- Breuer, A., Janetschek, H. y Malerba, D. (2023). Integrated policymaking: Institutional designs for implementing the sustainable development goals (SDGs). *World Development*, 170. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106317>
- Bowen, G. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- CAF, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2025). Estrategia País CAF República Dominicana 2024 - 2028. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2550>
- Czarniawska, B. (2004). Narratives in social science research. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781849209502>
- Completa, E. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60-76. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>
- Gehre, T. y Ramiro, R. (2023). The complex governance of the 2030 Agenda and the steering effects of implementing the SDGs in Brazil (2015-2022). *Carta Internacional*, 18(1), e1306. <https://doi.org/10.21530/ci.v18n1.2023.1306>
- Horan, D. (2020). A new approach to partnerships for SDG transformations: Mapping ministerial responsibilities and indicator frameworks. *Sustainability*, 12(17), 7020. <https://doi.org/10.3390/su12177020>
- Koga, N., Fernandes, A. y Palotti, P. (2020). Policy capacity and conditions for action: The implementation of the 2030 Agenda in Brazil and Indonesia. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 763-780. <https://doi.org/10.1177/0020852318823525>
- Lah, O. (2025). Breaking the silos: integrated approaches to foster sustainable development and climate action. *Sustain Earth Reviews* 8, 1. <https://doi.org/10.1186/s42055-024-00102-w>
- Lincoln, Y. y Guba, E. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage Publications.

- Le Blanc, D. y Guillán Montero, A. (2020). Auditing the performance of the SDGs: Challenges and opportunities. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 781–798. <https://doi.org/10.1177/0020852319877240>
- Morita, K., Okitasari, M. y Masuda, H. (2020). Analysis of national and local governance systems to achieve the Sustainable Development Goals: Case studies of Japan and Indonesia. *Sustainability Science*, 15(1), 179–202. <https://doi.org/10.1007/s11625-019-00739-z>
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución A/RES/70/1). <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- Naranjo, S., Trivelli, C. y Gil, R. (2025). El arte de coordinar: cómo romper silos en el sector público. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/el-arte-de-coordinar-como-romper-los-silos-en-el-sector-publico>
- Rahman, M. (2021). Institutional incoherence in SDG implementation: Ambiguous mandates and overlapping functions in Bangladesh. *Public Administration and Development*, 41(4), 201–213. <https://doi.org/10.1002/pad.1923>
- Rivas, J. y Gaudin, Y. (2023). *Diagnóstico de las brechas estructurales en la República Dominicana: Una aproximación sistémica general*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48995>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, MEPyD. (2012). *Ley n.º 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*. República Dominicana, Gaceta Oficial n.º 10656. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, MEPyD. (2016). *Decreto n.º 23-16 que crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible*. Gaceta Oficial n.º 10845. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, MEPyD. (2025). *Informe Nacional Voluntario 2025: Avances en la implementación de la Agenda 2030 en la República Dominicana*. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- Silva, A., Sánchez, M. y Carvalho, L. (2026). Bridging the Gap: How Public Trust and Investment Drive Innovation and Sustainable Local Governance. *Administrative Sciences*, 16(1), 47. <https://doi.org/10.3390/admsci16010047>
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia.