



Consejo Económico y Social

Distr. general
30 de enero de 2017
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

16º período de sesiones

Nueva York, 24 a 28 de abril de 2017

Tema 3 del programa provisional*

Asegurar la implementación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través del liderazgo, la acción y los medios

Alcanzar con éxito los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿qué debe hacerse para lograrlo?

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por el Sr. Allan Rosenbaum, miembro del Comité, en colaboración con la Sra. Vaiva Kalesnikaite, de la Universidad Internacional de la Florida. El contenido del documento y las opiniones expresadas en él son responsabilidad del autor y en modo alguno expresan la opinión de las Naciones Unidas.

* E/C.16/2017/1.



Alcanzar con éxito los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿qué debe hacerse para lograrlo?

Resumen

Para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible hará falta una capacidad considerable en términos de instituciones gubernamentales eficaces, dotadas de capacidad financiera y de recursos humanos suficientes. A fin de comprender mejor tanto los procesos como las estructuras institucionales que probablemente faciliten el logro de los Objetivos, el autor examina brevemente cuatro países —Alemania, Indonesia, México y Sudáfrica— que han tenido experiencias diversas a la hora de introducir objetivos de desarrollo sostenible en sus estrategias de desarrollo nacionales. Las pruebas muestran que el éxito de los esfuerzos nacionales encaminados a implementar los Objetivos dependerá sustancialmente de la capacidad de las administraciones públicas y de la eficacia del sector público del país.

En el presente documento se pide el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales cuyo desempeño eficaz es esencial para implementar con éxito los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se formulan diez recomendaciones que juntas destacan la función central del Gobierno, la necesidad de una base de ingresos suficiente y fiable, unos procesos de presupuestación y planificación eficaces, el empoderamiento de los ciudadanos, la rendición de cuentas y la transparencia, la capacidad local, unos sistemas sólidos de información y gestión de la capacidad, asociaciones de colaboración entre los gobiernos locales y el central, coaliciones con la sociedad civil y el sector privado y el reconocimiento de la complejidad y la fragilidad de los procesos de reforma.

La experiencia anterior con los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha ayudado a los países a darse cuenta de qué es lo que funciona en su contexto nacional y qué se puede hacer para mejorar la formulación y la aplicación de las políticas en el futuro. Las estructuras institucionales creadas para la realización, la supervisión y la evaluación de los avances en materia de desarrollo sostenible en general, así como las medidas de participación pública concebidas para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, deberían contribuir, pues, a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aprovechando la experiencia anterior, los países pueden reducir de manera significativa los nuevos recursos administrativos necesarios para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, siempre y cuando la implementación de estos venga sustentada por el liderazgo, la acción y los recursos a nivel tanto nacional como local, así como por esfuerzos destinados a promover el que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se conozca mejor en todo el mundo.

I. Introducción

1. La aprobación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituye una de las iniciativas más significativas destinadas a promover el cambio social, económico y medioambiental de la historia de las Naciones Unidas. Si los Objetivos son implementados con éxito por todas las naciones del mundo, o incluso por un número elevado de ellas, mejorará profundamente el bienestar de la humanidad, especialmente de los sectores más desfavorecidos de la población. Los ODS representan, en esencia, un plano o una guía para ayudar a construir una “buena sociedad”. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto la experiencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), será imposible lograr unos Objetivos tan globales sin unas instituciones públicas eficaces que cuenten con los recursos financieros y humanos necesarios.

2. En muchos sentidos, la experiencia de los ODM, una iniciativa que se desarrolló entre 2000 y 2015, puede servir de guía para posibles estrategias y vías para implementar con éxito los ODS. La experiencia también pone de manifiesto los obstáculos que se han de superar para lograr con éxito los complejos objetivos económicos, ambientales y sociales que conforman los ODS. Por diversos motivos, no es posible equiparar exactamente los esfuerzos para lograr los ODS a los esfuerzos anteriores para alcanzar los ODM. La situación mundial es, en varios sentidos, más compleja que en 2000. No obstante, haber logrado con éxito algunos elementos de los ODM, especialmente en los ámbitos de la mejora de la salud y la eliminación de la pobreza extrema, supone ya un avance sustantivo que constituye los cimientos para lograr los ODS. Además, los conocimientos generados mediante los procesos para lograr los ODM sirven de guía para ver qué hace falta para implementar con éxito los ODS. No obstante, si bien se han publicado diversos informes en los que se ha evaluado el logro de ODM concretos, solo se ha realizado un puñado de estudios destinados a comprender de manera sistemática los factores que condujeron al logro de algunos Objetivos.

3. Uno de los estudios más informativos en este sentido es un documento de trabajo de noviembre de 2015 titulado “National MDG implementation: lessons for the SDG era”, preparado por la Sra. Moizza Binat Sarwar¹. En la introducción del documento, la Sra. Sarwar observa que los ODM dieron a los países de ingresos bajos y medianos de todo el mundo un marco con respecto al cual medir los progresos, pero lo que la labor de seguimiento de esos Objetivos no midió es el grado en que los Objetivos mismos influyeron en la formulación de políticas y la acción gubernamental a nivel nacional. Basándose en análisis intensivos de varios países, la Sra. Sarwar sugirió las siguientes enseñanzas que se podían extraer de la experiencia de los ODM:

- Los países tienen más probabilidades de tener éxito con los objetivos intergubernamentales para los que tienen prioridades establecidas. Lo mismo sucede con los países que han empleado los ODM para reforzar las políticas existentes

¹ Moizza Binat Sarwar, “National MDG implementation: lessons for the SDG era”, Documento de Trabajo, núm. 428 (Londres, Overseas Development Institute, 2015). Puede consultarse en la dirección <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10003.pdf>.

- Los organismos de supervisión deberán ser realistas sobre cuánto tiempo se tardará en ver avances palpables en relación con los ODS. Muchos Gobiernos nacionales adoptaron medidas serias para integrar los ODM solo después de diez años
- Habida cuenta de que las prioridades nacionales puede ser —y con frecuencia son— distintas de las necesidades locales, un tema de debate importante es si los ODM habrían tenido más impulso político si el compromiso con ellos se hubiera buscado a nivel más local
- Los países de ingresos medianos se sumaron a los ODM para promover intereses regionales estratégicos. Parece que los Gobiernos de los países de ingresos bajos hicieron suyos la terminología y el proceso de los ODM en parte para acceder a la asistencia de donantes extranjeros vinculada a sus metas. Para los ODS, ello implica que, en consecuencia, los donantes internacionales deben participar de distintas maneras, y que las organizaciones de la sociedad civil nacionales desempeñarán una función importante a la hora de promover los ODS
- Un seguimiento periódico del ritmo y los motores políticos que hay detrás de la adopción y la priorización de metas relacionadas con los ODS aportaría datos cruciales para examinar y evaluar los Objetivos

4. A fin de comprender mejor los procesos y estructuras institucionales que probablemente faciliten la implementación con éxito de los ODS, el presente documento examinará brevemente la experiencia de cuatro países —Alemania, Indonesia, México y Sudáfrica— mientras se preparan para aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se escogieron esos países en concreto porque tenían distintos grados de experiencia en la introducción de políticas de desarrollo sostenible en sus programas nacionales y en la aplicación de los ODM. En ningún momento se afirma que sean una buena representación de la experiencia mundial en la aplicación de los ODM o en la preparación para los ODS. Estos países son, no obstante, ilustrativos de la experiencia de muchos países. Tras el examen de los países se presentan 10 sugerencias basadas en lo aprendido del estudio de esos cuatro países y de las buenas prácticas aceptadas en materia de formulación y aplicación de políticas eficaces, así como de la disciplina de la administración pública.

II. Prepararse para la implementación de los ODS: aprovechar la experiencia adquirida con los ODM

5. Los esfuerzos de los países para implementar los ODS exigirán la acción de sus principales instituciones de gobierno. Si bien, con frecuencia, esas instituciones parecen tener similitudes notables, a menudo existen diferencias significativas como consecuencia de diferencias históricas, económicas y culturales. Esas diferencias no suelen ser evidentes cuando se examina el marco institucional básico de gobierno, pero se ven de manera muy clara al estudiar de manera detallada el funcionamiento de esas instituciones. Así pues, es muy importante que quienes pretendan implementar los Objetivos comprendan la manera en que esas instituciones funcionan. Si bien en el presente documento no fue posible incluir amplias

descripciones de los cuatro países, esa información figurará en un documento preparado por los mismos autores, complementario a este, que se publicará próximamente. Los estudios de casos que figuran en ese documento incluirán breves descripciones del carácter y la estructura de las instituciones de gobierno y descripciones más detalladas de los mecanismos institucionales establecidos para implementar los Objetivos².

Alemania

6. El compromiso formal de Alemania con las políticas de desarrollo sostenible se remonta a la adopción de su estrategia nacional de desarrollo sostenible en 2002. La estrategia se define como un “documento vivo”³, pues se ha actualizado de manera continua cada cuatro años, acompañándose de informes sobre los progresos realizados con indicadores mensurables para evaluar los progresos. Con la aplicación de la estrategia, Alemania ha instaurado un marco institucional importante para la planificación y la aplicación de iniciativas sostenibles.

7. Desde que las Naciones Unidas aprobaron los ODS en 2015, Alemania ha estado trabajando para detectar las deficiencias en su estrategia nacional de desarrollo sostenible. Si bien la estrategia de 2002 es un documento exhaustivo que ya ha logrado buenos resultados en materia de desarrollo sostenible, existen deficiencias en lo que respecta a su pertinencia para los Objetivos. Por ejemplo, la estrategia se ha centrado en gran medida en iniciativas nacionales y carece del enfoque mundial que promueven los Objetivos. A fin de integrar plenamente los Objetivos, se ha decidido revisar la estrategia y adoptar una nueva versión del documento para fines de 2016.

8. Todos los niveles de gobierno han participado en la estrategia nacional de desarrollo sostenible revisada. La Cancillería Federal es el órgano principal encargado de ella, pero se ha buscado la cooperación intergubernamental. El Comité de Secretarios de Estado para el Desarrollo Sostenible se encarga de la ejecución y la actualización de la estrategia, mientras que los distintos ministerios se encargan de contribuir a la implementación de los ODS. Para preparar la estrategia, cada uno de los ministerios analizó los Objetivos y la forma en que se podía integrar su logro en la estrategia revisada. A fin de velar por la ejecución constante de la estrategia, la Cancillería Federal consulta a cada uno de los ministerios federales sobre los progresos que se están haciendo.

9. Las 249 páginas del borrador de la nueva estrategia se hicieron públicas en mayo de 2016⁴. Se dio a los interesados estatales y no estatales la oportunidad de

² Para varios aspectos del estudio de Alemania y Sudáfrica los coautores han extraído información de la tesis doctoral de Rachel Emas. Véase Rachel Emas, “Success and shortcomings in the implementation of national sustainable development strategies: from the greening of governance to the governance of greening”, tesis doctoral, Universidad Internacional de la Florida, 2015.

³ Imme Scholz, Niels Keijzer y Carmen Richerzhagen, “Promoting the Sustainable Development Goals in Germany”, documento de debate (Bonn, Instituto Alemán de Desarrollo, 2016). Puede consultarse en la dirección https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_13.2016.pdf.

⁴ Véase Alemania, Gobierno Federal, *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Neuaufgabe 2016* (Berlín, 2016). Puede consultarse en la dirección https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/0-Buehne/2016-05-31-download-nachhaltigkeitsstrategie-entwurf.pdf?__blob=publicationFile.

formular observaciones al respecto hasta el 31 de julio de 2016. En el borrador final de la estrategia, cuya aprobación estaba prevista para fines de 2016, se examinan la historia del desarrollo sostenible en Alemania, las dificultades que plantea y el marco institucional en constante evolución instaurado a partir de la adopción de la estrategia de 2002. El documento se centra en cada uno de los ODS individualmente y en él se proponen las medidas que el Gobierno tomará para implementarlos. El documento da mucha importancia a la dimensión internacional, y Alemania reafirma su compromiso de ayudar a otros países a implementar los Objetivos. En el documento también se introducen indicadores específicos para hacer un seguimiento de los progresos realizados en la aplicación de la Agenda 2030. En total, el número de indicadores mensurables ha aumentado de 38 en la estrategia anterior a 61 en el borrador revisado. Cada dos años, la Oficina Federal de Estadística analizará los avances de Alemania con respecto a esos 61 indicadores y publicará informes al respecto. La estrategia revisada seguirá siendo un documento vivo, que se seguirá desarrollando y actualizando cada cuatro años. Al mes de noviembre de 2016 la estrategia revisada aún no se había aprobado, pero Alemania había hecho avances considerables en la etapa de formulación de políticas.

Indonesia

10. Poco después de la aprobación de la Declaración del Milenio en 2000, los ODM empezaron a incluirse en los principales documentos nacionales de planificación de Indonesia, como el Plan Nacional a Largo Plazo para 2005-2025, y en varios documentos presupuestarios¹. Dentro del Ministerio de Planificación Nacional del Desarrollo se creó un equipo de coordinación de los ODM, y los gobiernos locales tuvieron que preparar planes de acción subnacionales para esbozar la forma en que los Objetivos se implementarían a nivel local. Para 2015, en Indonesia se habían logrado 49 de los 67 indicadores, y 18 quedaron sin alcanzar.

11. Indonesia ha estado preparando una agenda para después de 2015 para los ODS⁵. El principal documento en que se aborda el desarrollo nacional es el Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo para 2005-2025, previsto en la Ley núm. 25/2004. El Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional es el encargado de preparar planes de desarrollo nacionales y, desde 2014, presenta informes a la Oficina de la Presidencia. Dado que en Indonesia estos planes son vinculantes, se espera de los gobiernos locales que formulen y apliquen planes de desarrollo complementarios.

12. La aplicación del Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo está prevista en cuatro grandes etapas, cada una de ellas de cinco años de duración, correspondientes a los ciclos electorales. En 2014, el Gobierno publicó el Plan de Mediano Plazo para el Desarrollo para 2015-2019, correspondiente a la tercera etapa de aplicación del plan a largo plazo. El plan de mediano plazo se preparó de conformidad con los ODS y se centra en los objetivos amplios relacionados con muchos de los Objetivos. El Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional representará un papel fundamental en la ejecución del plan y es el encargado del desarrollo, la supervisión y la evaluación de su ejecución, así como de la preparación de las etapas posteriores

⁵ Indonesia, Plan Nacional de Mediano Plazo para el Desarrollo para 2015/2019 (2014).

del plan a largo plazo, la gestión de los datos y la coordinación de la ejecución del plan a largo plazo⁶.

13. La implementación de los ODS comenzará en 2017 y terminará en 2030. Un problema importante con que Indonesia, al igual que otros países, puede enfrentarse al implementar los Objetivos es la corrupción del sector público. Por lo general, los sueldos de los funcionarios públicos en Indonesia son bastante bajos, y aún persiste la corrupción en los procesos de adquisiciones de la administración pública y en otras actividades⁷. Otro problema es la falta de una distribución clara de las competencias en materia administrativa y de políticas, tanto en el plano horizontal como en el vertical. La superposición de competencias entre los ministerios nacionales provoca ambigüedad en la aplicación y la coordinación de las políticas. En el plano vertical, se solapan las competencias de los gobiernos central y local. La existencia de leyes y normativas contradictorias hace que los gobiernos provinciales intervengan en cuestiones que deberían ser responsabilidad de los gobiernos municipales y de distrito⁷.

14. Habida cuenta de las circunstancias actuales, incluido el proceso de descentralización parcialmente terminado, es posible que la formulación de planes de desarrollo a los distintos niveles de gobierno no logre garantizar la implementación con éxito de los ODS⁸. Los gobiernos centrales y subnacionales tal vez tengan que establecer patrones de autoridad y cooperación más claros y resolver las superposiciones y las deficiencias actuales en la formulación y la aplicación de las políticas. Además, para facilitar la implementación eficaz de los Objetivos de aquí a 2030 es urgente fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos locales y abordar las disparidades socioeconómicas entre las distintas regiones.

México

15. A partir de 2000, México emprendió iniciativas para aplicar los ODM. En un informe sobre los progresos realizados publicado en 2013 se presenta un panorama detallado de los logros de México y las dificultades a que se enfrentó al implementar los Objetivos. En aquel momento, del total de 51 indicadores mensurables se habían cumplido 38, y en el caso de 5 se estaba avanzando para su cumplimiento para 2015. A fin de lograr los Objetivos, México implantó una estructura institucional de supervisión y seguimiento en la que la Oficina de la Presidencia desempeñaba una función central en la coordinación de la aplicación de los Objetivos. En México, la mayoría de los programas públicos relacionados con los Objetivos están en marcha desde 2001. Un paso importante en la implementación de los Objetivos en México fue la creación del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, bajo el liderazgo de la Oficina de la Presidencia. En él había participantes

⁶ Kemenerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), “History of Bappenas”, Puede consultarse en la dirección <http://www.bappenas.go.id/en/profil-bappenas/sejarah/>.

⁷ Agus Pramusinto, “Weak central authority and fragmented bureaucracy: a study of policy implementation in Indonesia”, en Jon S. T. Quah, ed., *The Role of the Public Bureaucracy in Policy Implementation in Five ASEAN Countries* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).

⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Green Growth in Bandung, Indonesia*, OECD Green Growth Studies (París, OECD Publishing, 2016).

de diversos organismos públicos mexicanos encargados de la ejecución de políticas relacionadas con los Objetivos.

16. México no cuenta con una estrategia específica para el desarrollo sostenible, pero el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 incluye un elemento de desarrollo sostenible. El Plan, publicado por el Gobierno en 2013, incluye cinco metas a largo plazo: a) un México en paz; b) un México incluyente; c) un México con educación de calidad; d) un México próspero; y e) un México con responsabilidad global. Para cada una de esas cinco metas amplias, en el Plan se detallan objetivos, estrategias y líneas de acción y se presentan indicadores mensurables para hacer un seguimiento de los progresos en su ejecución.

17. En la actualidad México está alineando los programas nacionales con los ODS. Ha creado un nuevo comité, el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, integrado por los mismos organismos que conformaron el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (que se encargaba de supervisar esos Objetivos). Además, el nuevo comité técnico incluye ocho organismos que no formaban parte del comité encargado de los ODM, con lo que las instituciones participantes ascienden a 23.

18. La primera etapa de la labor del Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible consistía en hallar indicadores mensurables y asignarlos a los respectivos organismos, de acuerdo con la esfera de políticas. Más adelante, los indicadores se definirán y ajustarán a la situación nacional, y en ese momento se introducirá la participación de diversos interesados no gubernamentales, como la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado⁹.

19. De la aplicación de los ODS se encargará la Oficina de la Presidencia y esta se basará en las estructuras administrativas existentes, que se utilizan para el Plan Nacional de Desarrollo. Se tiene la sensación de que el éxito de la implementación de los Objetivos en México depende de la implicación del Jefe del Ejecutivo y de los más altos dirigentes del Gobierno. El Congreso, por su parte, se esforzará por asignar un presupuesto suficiente para financiar las iniciativas necesarias para implementar los Objetivos. Al igual que sucedió con los ODM, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) será el encargado del seguimiento y el mantenimiento de la información estadística sobre los ODS y de poner esa información a disposición del público en Internet.

20. Si bien México ha tomado ya medidas para adoptar la Agenda 2030, el país se enfrenta a importantes retos que podrían dificultar su implementación. Uno de ellos es la necesidad de seguir mejorando los mecanismos de participación de la población. Por ejemplo, en la mayoría de los procesos de toma de decisiones en materia presupuestaria, las opciones para la participación de los ciudadanos son

⁹ México, *Implementing the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals in Mexico* (Ciudad de México, 2016). Puede consultarse en la dirección <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10762Brochure%20on%20SDGs%20implementation%20in%20Mexico.pdf>.

limitadas¹⁰. A nivel local, algunos municipios no cuentan con ningún mecanismo para la participación de la población¹¹. Velar por la participación de la población es clave para lograr implementar con éxito la Agenda 2030. Escuchar a los ciudadanos y a sus agrupaciones puede contribuir a las iniciativas de sensibilización pública, aumentar las posibilidades de conseguir una mayor implicación de la población en pro de los ODS y crear oportunidades para recabar más opiniones y comentarios a fin de diseñar mejores políticas públicas para su implementación. Otra cuestión que preocupa, señalada por el Banco Mundial, es la prevalencia de la corrupción¹².

Sudáfrica

21. El origen del compromiso de Sudáfrica con la sostenibilidad se remonta a la década de 1990 y la aprobación de la nueva Constitución del país, que garantizaba la protección del medio ambiente para la generación actual y las generaciones venideras. El principal documento del país sobre el desarrollo sostenible, el marco nacional para el desarrollo sostenible en Sudáfrica, fue aprobado en 2008, impulsado en parte por los ODM. Si bien el marco no menciona las medidas concretas que el Gobierno debe tomar, sí sirvió de base para la elaboración de una estrategia y un plan de acción nacionales¹³.

22. El documento más exhaustivo sobre el desarrollo sostenible, la Estrategia y Plan de Acción Nacional para el Desarrollo Sostenible, se aprobó en 2011. El principal órgano responsable de la ejecución de la estrategia era el Ministerio de Asuntos Ambientales, pero la estrategia también menciona los departamentos nacionales y provinciales, las municipalidades, las entidades públicas y la sociedad civil como órganos de aplicación. Sin embargo, Sudáfrica se encontró con importantes dificultades en su aplicación. Las metas de desarrollo sostenible que figuraban en la estrategia no eran suficientemente específicas, lo que creaba dificultades a la hora de medir los progresos. También faltaban datos sobre los indicadores que figuran en la estrategia. Un proyecto de informe sobre los progresos realizados publicado en 2014 por el Ministerio de Asuntos Ambientales para evaluar la aplicación de la estrategia reveló que, de los 138 indicadores, 19 habían recibido la calificación de “adecuados”, 36 la calificación de “precaución” y 83 la de “reconsiderar”¹⁴.

¹⁰ International Budget Partnership, base de datos “Budget work by country”, sobre la labor presupuestaria por país. Puede consultarse en la dirección <http://www.internationalbudget.org/budget-work-by-country/findgroup/group-data/?country=mx>.

¹¹ Ilyana Albarrán, “Decentralization and citizen participation in Mexico”, tesis doctoral, Universidad Internacional de la Florida, 2015.

¹² Banco Mundial, World DataBank: base de datos “Worldwide Governance Indicators”, sobre los indicadores de gobernanza en todo el mundo. Puede consultarse en la dirección <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>.

¹³ Sudáfrica, Ministerio de Asuntos Ambientales, *A National Framework for Sustainable Development in South Africa* (2008). Puede consultarse en la dirección https://www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/2008nationalframeworkfor_sustainable_development.pdf.

¹⁴ *Ibid.*, *National Strategy for Sustainable Development 1: Monitoring and Evaluation 2nd Draft Report*. Puede consultarse en la dirección http://soer.deat.gov.za/dm_documents/NSSD1_Draft_Report_20_May2014_final_draft_for_comment_vQ62Q.pdf.

23. La Comisión Nacional de Planificación fue creada en 2010 para elaborar un plan estratégico a largo plazo para Sudáfrica. La Comisión se encarga de asesorar al Gobierno y los interesados sobre la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo y de medir los progresos realizados. En 2012, la Comisión preparó el gran documento sobre el desarrollo sostenible para Sudáfrica más reciente, el Plan Nacional de Desarrollo 2030. El documento, de 489 páginas, establece dos objetivos principales para 2030: la eliminación de la pobreza y la reducción de la desigualdad¹⁵. En el Plan no se mencionan los ODS directamente, pero los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2030 coinciden en gran medida con ellos. La responsabilidad de la supervisión de la aplicación y los resultados corresponde al Departamento de Seguimiento del Desempeño y Evaluación¹⁶.

24. Si bien es demasiado pronto para evaluar los logros de Sudáfrica en lo que respecta a los ODS, existen al menos dos razones para ser optimista: en primer lugar, al haber sido uno de los países que más se esforzaron en lograr los ODM, Sudáfrica ha creado un importante conjunto de estructuras gubernamentales para aplicar iniciativas de desarrollo sostenible; y en segundo lugar, el país logró algunos éxitos considerables al alcanzar varias de las metas de los ODM. En cierta medida, sus esfuerzos se reflejan en los avances positivos del país con respecto a varios componentes del índice de desarrollo humano. No obstante, preocupa que en los últimos años ha disminuido considerablemente el compromiso y la participación de los interesados, lo cual podría resultar problemático para la implementación de los ODS.

III. Diez recomendaciones para la implementación efectiva de los ODS

25. Los 17 ODS son todos ellos de gran importancia para el bienestar futuro de todas las sociedades. Así pues, realmente es posible que no haya una prioridad específica en términos de la urgencia de su implementación, y en el presente documento no se hace ningún esfuerzo por establecer un orden de prioridad entre ellos. No obstante, el Objetivo 16, cuya última parte se refiere a cuestiones amplias que intervienen, entre otras cosas, en la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, es probablemente el más importante de los 17 Objetivos. Los cuatro estudios de casos, así como los estudios y análisis anteriores de los problemas inherentes al logro de los ODM, sugieren que lo más probable es que los esfuerzos nacionales para implementar los ODS dependan de la capacidad de los gobiernos y de la eficacia del sector público del país. Ello se debe a que la capacidad de los Estados para alcanzar los importantes logros económicos, ambientales y sociales que supone implementar con éxito los ODS depende en gran medida de la capacidad de las instituciones gubernamentales para movilizar los

¹⁵ Sudáfrica, Comisión Nacional de Planificación, *Our future – make it work: national development plan 2030* (2012). Puede consultarse en la dirección <http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Executive%20Summary-NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf>.

¹⁶ “The National Development Plan unpacked”, *Agencia de Noticias de Sudáfrica*, 19 de febrero de 2014. Puede consultarse en la dirección www.sanews.gov.za/south-africa/national-development-plan-unpacked.

recursos sustanciales —financieros, institucionales y humanos— que son necesarios.

26. Como se ha observado anteriormente, los esfuerzos por implementar los ODS tendrán una ventaja importante: los conocimientos y la experiencia adquiridos por los países en sus esfuerzos anteriores para intentar alcanzar los ODM. Como han demostrado los estudios sobre el cumplimiento de los ODM y como se observa en los diversos casos estudiados, la realidad es que, en muchas ocasiones, hicieron falta dos terceras partes del período de implementación de 15 años para alinear los objetivos de desarrollo nacionales con los ODM. Otra ventaja importante en lo que respecta a los esfuerzos para lograr los ODS es que, en muchos casos, las autoridades responsables de diseñar las iniciativas de los países para implementarlos podrán aprovechar en gran medida la estructura institucional creada para cumplir los ODM. No obstante, hay varios puntos importantes sugeridos por los estudios de casos y otros análisis que deben tenerse en cuenta para implementar de manera efectiva los ODS.

Recordar el papel central del sector público

27. En muchas partes del mundo, las últimas cuatro décadas no han sido las mejores para el sector público. Durante ese tiempo, la administración pública y sus instituciones han sido objeto de críticas de toda clase. En algunos países, los programas y políticas gubernamentales han sido criticados con frecuencia como burocráticos, ineficaces y, en algunos casos, incluso dañinos y contraproducentes. Como consecuencia de ello, el nivel de desconfianza en las diversas instituciones públicas ha aumentado de manera espectacular. En algunos países, los recursos que lógicamente podrían haberse invertido en la creación de capacidad gubernamental se han desviado durante años al sector privado o a las organizaciones no gubernamentales. En otros países, las actitudes contrarias a los gobiernos pueden inhibir la capacidad para movilizar los recursos necesarios.

28. Una respuesta a las actitudes contrarias a los gobiernos, con frecuencia alentada por numerosas organizaciones internacionales, entre ellas el Banco Mundial y las Naciones Unidas, ha sido alentar el paso a una “gobernanza colaborativa”. La idea que subyace en esta respuesta es que la administración pública no puede responder adecuadamente por sí sola a los problemas de la sociedad, sino que, más bien, para ser eficaz, el sector público depende del establecimiento de relaciones de cooperación con los sectores privado y no gubernamental. Sin embargo, si bien la gobernanza colaborativa, en que la administración pública participa fundamentalmente en iniciativas conjuntas con el sector privado o las organizaciones sin ánimo de lucro, o con ambos, puede ser beneficiosa, también puede resultar costosa y entrañar complicaciones.

29. En última instancia, el sector privado se define por la necesidad de buscar beneficios, lo que con frecuencia exige buscar el interés propio y puede ir en detrimento del interés público. Por lo general, las organizaciones no gubernamentales carecen de capacidad para producir los cambios sociales y económicos a gran escala que son necesarios para implementar los ODS y, en algunos casos, pueden estar motivadas por intereses propios o ser instituciones bastante frágiles. Además, al final, solo el gobierno tiene la responsabilidad última de producir una buena sociedad. La administración pública sigue siendo la

institución habilitadora más importante de cualquier sociedad. Si es efectiva, se puede lograr una sociedad productiva y que rinda cuentas, una buena sociedad con un sector privado que la complemente con éxito. Si la administración pública no es efectiva, no es probable que se logre esa buena sociedad, pues es la administración quien debe establecer los cimientos y el contexto en que todas las instituciones de la sociedad deben funcionar.

Reconocer la importancia fundamental de una base de ingresos adecuada y fiable

30. Para muchos países, implementar los ODS será una tarea costosa. En muchos casos, especialmente en los países en desarrollo y en transición, los gobiernos, especialmente a nivel regional y local, poseen por lo general una capacidad de obtención de ingresos limitada, lo cual coarta su capacidad para implementar con efectividad los Objetivos. Esas limitaciones de recursos inevitablemente constriñen a los gobiernos a la hora de prestar los servicios que sus ciudadanos precisan y de desempeñar una función necesaria en el proceso de creación de instituciones.

31. La autoridad y la capacidad para generar ingresos a todos los niveles de gobierno, ya sea mediante impuestos o tasas, o mediante la asunción de deuda, es esencial para construir administraciones fuertes. Ello es así no solo porque unos ingresos suficientes son imprescindibles para prestar unos servicios públicos eficaces, sino también porque la responsabilidad de tener que obtener ingresos en última instancia motiva a los funcionarios públicos a prestar atención a las preocupaciones de aquellos a quienes prestan servicio, que con sus votos pueden decidir si siguen o no en su puesto, y a comportarse de manera responsable. Los funcionarios públicos que no tienen autoridad para fijar impuestos pueden pasar responsabilidades de gobierno con más facilidad a otros.

Unos procesos de presupuestación y de planificación eficaces constituyen la base de la capacidad gubernamental

32. El principal documento anual que produce un gobierno es su presupuesto. El presupuesto refleja tanto las prioridades específicas como los objetivos generales del gobierno para el periodo para el cual se ha establecido. Por eso es crítico que los procesos presupuestarios sean abiertos y transparentes y que el personal del órgano presupuestario esté integrado por profesionales competentes y comprometidos con trabajar de manera transparente. Como se ilustra en los estudios de casos, también es muy importante que el órgano presupuestario principal del país, ya sea el ministerio de economía o un órgano comparable, trabaje en estrecha colaboración con el órgano al que se ha encomendado la responsabilidad de la implementación de los ODS.

33. Casi tan importante como un proceso presupuestario eficaz es un proceso de planificación efectivo. En particular, las actividades de planificación, si se pretende que sean eficaces, deben incluir a un amplio espectro de la ciudadanía y ser pertinentes para todos los interesados. Como sugieren los estudios de casos, una de las principales críticas al proceso de cumplimiento de los ODM y de los problemas más importantes que se planteó fue la falta de una participación inclusiva de los ciudadanos o la comunidad, especialmente a nivel local. Una planificación basada en la comunidad que refleje las necesidades de toda la comunidad —las mujeres, los

niños, las personas de edad, las minorías, los jóvenes— es, quizá, el medio más eficaz para dar con prioridades que reflejen las necesidades de la comunidad de una nación. En consecuencia, la aplicación de técnicas de planificación estratégica participativas y la vinculación de los resultados a esos procesos para preparar las prioridades presupuestarias es muy importante para la implementación con éxito de los ODS.

El empoderamiento de los ciudadanos es imprescindible para un gobierno efectivo

34. Una de las características de la gobernanza democrática es la participación de las personas que son gobernadas en el diseño de las decisiones y las políticas gubernamentales. Sin embargo, con demasiada frecuencia solo unas cuantas personas participan efectivamente en esa labor, o pueden influir en sus gobiernos, incluso a nivel local. Los pobres y los marginados tienen poca influencia, o ninguna, en las decisiones de los gobiernos nacionales o locales. Esa situación socava la eficacia del gobierno, tanto como institución democrática como como generador del desarrollo económico y social necesario, y significa que muy probablemente no se cumplirá la prioridad de los ODS de “asegurar que nadie se quede atrás”.

35. Así pues, es fundamental que los esfuerzos para construir y fortalecer el gobierno incluyan iniciativas importantes para alentar el empoderamiento de todos los ciudadanos, especialmente los pobres y los marginados. Para implementar con éxito los ODS son fundamentales programas que extiendan la mano a los pobres, ya vivan estos en las ciudades o en el campo, y que les proporcionen información adecuada para comprender tanto las oportunidades inherentes al autogobierno como las responsabilidades que lo acompañan. Como ha demostrado la experiencia en muchos países altamente desarrollados, esas iniciativas pueden tener beneficios importantes en la promoción del bienestar social y en crecimiento económico.

La transparencia y la rendición de cuentas son esenciales para fomentar la confianza de los ciudadanos

36. En todo el mundo, los ciudadanos exigen cada vez más que el gobierno sea transparente y rinda cuentas. Esto es cierto a todos los niveles de gobierno porque la confianza de los ciudadanos en el gobierno está muy directamente relacionada tanto con su capacidad de respuesta como con su apertura a su participación. Para que los ciudadanos participen eficazmente en el gobierno, deben poder comprender cómo funciona y qué hace. Los gobiernos locales tienen una oportunidad especial para fijar nuevas normas de excelencia en términos de rendición de cuentas y de transparencia y, con ello, de ayudar a invertir la tendencia creciente al desencanto de los ciudadanos con las instituciones de gobierno.

La importancia crítica de la capacidad local

37. En muchas partes del mundo, unos gobiernos altamente centralizados tienden a concentrar el poder político y económico en sus capitales. Con frecuencia, esto va en detrimento de los intereses de las otras ciudades y comunidades del país. Cuando el poder está altamente centralizado en los Gobiernos nacionales y sus capitales, otras comunidades tienen con frecuencia grandes dificultades para crear el entorno propicio necesario para facilitar el desarrollo económico y de las comunidades. En

esas situaciones, fuera de la capital suelen faltar los ingresos necesarios para crear la infraestructura necesaria para facilitar la inversión del sector privado y el consiguiente desarrollo económico. La gobernanza descentralizada, con unos gobiernos locales eficaces, puede movilizar mucho más fácilmente los recursos y la autoridad necesarios para ofrecer oportunidades mucho mayores de un desarrollo económico local significativo y receptivo.

38. Uno puede hacerse una buena idea de la conexión entre el desarrollo económico y la fortaleza de la gobernanza subnacional en un país simplemente comparando los datos relativos a la proporción de gastos de los gobiernos a nivel subnacional con los niveles de desarrollo económico nacional. En los países de Europa Occidental y América del Norte y el Japón, altamente desarrollados económicamente, más del 40% (o porcentajes tan elevados como el 50% o el 60%) del gasto público se da a nivel subnacional, mientras que en las partes del mundo menos desarrolladas económicamente, esa proporción está entre el 3% y el 30%. Los datos del Instituto del Banco Mundial ilustran además la importancia de una base de recursos de los gobiernos subnacionales sólida. En América del Norte y Europa, el 57% del empleo en el sector público corresponde al nivel subnacional, mientras que en África el porcentaje es del 6%; en América Latina, del 21%; y en Asia, del 37%. Así pues, tanto en personal como en el gasto, existe una fuerte correlación entre la proporción de gastos y empleados públicos a nivel subnacional y el grado de desarrollo económico de un país.

39. Esta relación que se describe *supra* es comprensible. La capacidad del gobierno local, incluida su capacidad para la obtención de ingresos y la autoridad para aprobar la legislación local pertinente, es crítica para lograr un buen desarrollo económico a nivel local. Instaurar el marco jurídico y la infraestructura física necesarios es imprescindible para la productividad económica. Sin esa capacidad, los empresarios locales con frecuencia no pueden iniciar la nueva actividad económica, sumamente necesaria, que con toda probabilidad será fundamental para implementar con éxito los ODS.

La importancia de una capacidad de gestión y unos sistemas de información sólidos

40. No existe una estructura ideal para el sistema de gobierno. Los países presentan con frecuencia variaciones importantes en la estructura formal de sus gobiernos nacionales y subnacionales y en relación con los servicios que se prestan a nivel nacional, regional y local o comunitario. Muchos países con un alto desarrollo económico tienden a descentralizar los servicios de educación y sanidad y a transferirlos a los gobiernos regionales o locales, pero incluso en esas esferas existen importantes variaciones. La estructuración de los gobiernos nacionales y subnacionales y la cuestión de qué servicios se prestan a qué nivel son, normalmente, fruto de una combinación de factores: la historia pasada, la demanda de los ciudadanos, las tradiciones locales, la capacidad administrativa, el propio interés institucional, la percepción de eficiencia y la negociación política. Por otra parte, esas decisiones rara vez quedan grabadas en piedra; con frecuencia se hacen ajustes entre los gobiernos central y local en lo que respecta a sus funciones y responsabilidades.

41. Si bien no existe una disposición estructural ideal para los Gobiernos nacionales, es cierto que se podría mejorar considerablemente la capacidad de gestión de casi todos los gobiernos, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En algunos casos falta personal debidamente capacitado, tanto a nivel nacional como subnacional. A veces, los gobiernos también son lentos a la hora de generar el tipo de información que los ciudadanos necesitan para responder de manera eficaz a las complejas cuestiones públicas de hoy en día. En ocasiones los sistemas de medición del desempeño y de gestión de la calidad, de importancia crítica, no se aplican todo lo bien que debieran, y en muchos países pueden faltar procesos de gestión básicos, como sistemas de personal, presupuestación y prácticas contables, tanto a nivel nacional como subnacional. La aplicación efectiva de esos sistemas es crítica para mantener la confianza pública en el gobierno y la implementación efectiva de los ODS.

Fortalecer las alianzas de colaboración entre los gobiernos locales y centrales

42. La aparición y el crecimiento de los gobiernos locales en todo el mundo ha sido, sin duda, uno de los logros notables de los esfuerzos de creación institucional y fortalecimiento de la gobernanza en los últimos decenios. Los activistas de base, los líderes locales, los dirigentes nacionales y las organizaciones internacionales han contribuido todos al fortalecimiento de la gobernanza local. No obstante, parece que en el último decenio ha disminuido el compromiso de muchos Gobiernos nacionales en este sentido. Este fenómeno se está dando en la mayor parte del mundo y es seriamente preocupante, especialmente habida cuenta de la importancia que han demostrado tener los gobiernos locales para implementar los ODS. Por medio de su legislación y sus políticas fiscales, los Gobiernos nacionales conforman en gran medida el entorno en que operan los gobiernos locales y pueden limitar o apoyar su capacidad para actuar con eficacia.

43. Para implementar los ODS, los Gobiernos nacionales deben contar con instituciones y encargados de la formulación de políticas que presten un apoyo sólido a los gobiernos locales. Ese apoyo se puede manifestar en la aprobación de la base legislativa o de leyes de otro tipo que brinden a los gobiernos subnacionales la capacidad de actuar de forma autónoma y prestar los servicios necesarios para la implementación efectiva de los Objetivos. Con frecuencia faltan los recursos financieros necesarios para prestar los servicios encomendados. Con frecuencia también, cuando se han producido procesos de descentralización, los Gobiernos nacionales siguen regulando las actividades locales muy de cerca a fin de limitar su capacidad para recaudar los ingresos necesarios para financiar los servicios locales.

44. Como ha demostrado la experiencia con los ODM, los Gobiernos nacionales solos, incluso los que más apoyo prestan, no pueden lograr adecuadamente la implementación plena de los ODS. A nivel local tiene que haber una demanda y una preocupación considerables por la creación y el mantenimiento de sistemas de gobierno descentralizados. Sin embargo, es posible que los gobiernos centrales no tengan interés en renunciar a los recursos o a la autoridad para controlarlos. En la práctica, la necesidad de alentar la descentralización, fomentar la capacidad de los gobiernos locales y facilitar la participación de los ciudadanos pueden hacerse realidad solo cuando la comunidad local presiona para que esas reformas se lleven a cabo.

45. Es fundamental que los funcionarios a todos los niveles de gobierno, así como los representantes de la sociedad civil, se comprometan a trabajar juntos para crear los mecanismos institucionales apropiados para implementar los ODS. Es especialmente necesario que los funcionarios a nivel local y nacional reconozcan que el fortalecimiento de los niveles de gobierno no es un juego de suma cero, en el sentido de que, si se mejora un nivel de gobierno, inevitablemente otro se debilitará. Gran parte de la experiencia contemporánea, en particular en los países en que las instituciones gubernamentales estaban más desarrolladas, sugiere lo contrario. Cuando las instituciones de un nivel de gobierno se fortalecen y se hacen más competentes, ello ejerce presión sobre los demás niveles de gobierno para que hagan lo propio.

Formar alianzas de colaboración con la sociedad civil y el sector privado

46. El sector privado ha representado un papel importante en los progresos y el bienestar en todos los países, especialmente en los industrializados. En el último decenio, un fenómeno importante para aquellos que están preocupados por el futuro de la democracia ha sido el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil y el activismo de base. Por medio de sus actividades independientes y, cada vez, más, de su capacidad para influir en otras instituciones, el sector privado y sus representantes han dado forma desde hace tiempo a las políticas y acciones de los gobiernos nacionales y locales de un modo importante. En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil se han sumado a ellos.

47. También es importante tener presente que los gobiernos, a escala tanto nacional como local, pueden crear entornos propicios que apoyen el crecimiento del sector privado y de la sociedad civil o poner trabas a los progresos en ese sentido. Protegiendo derechos como la libertad de expresión, de asociación y de prensa, así como a través de diversas medidas legislativas específicas, como la fijación de impuestos, el apoyo financiero y la actividad reguladora, el gobierno puede influir profundamente en la capacidad de la sociedad civil y las instituciones del sector privado para desarrollarse y florecer, influyendo así de manera significativa en su capacidad para apoyar la implementación más efectiva de los ODS.

48. Es crucial que los gobiernos tanto nacionales como subnacionales trabajen en colaboración con sector privado y las organizaciones de la sociedad civil para estudiar las formas más efectivas de prestar servicios a los ciudadanos en una comunidad dada. En algunos casos, es muy posible que las organizaciones de la sociedad civil representen medios más efectivos para prestar algunos de los servicios necesarios para alcanzar los ODS. En algunos casos, la capacidad del sector privado puede ser muy importante; sin embargo, es igualmente imperativo que los gobiernos reconozcan que, en última instancia, son ellos quienes tienen la responsabilidad principal de implementar los Objetivos y de construir la buena sociedad que será fruto del cumplimiento de esos Objetivos. En consecuencia, los gobiernos no deben desentenderse de su responsabilidad de prestar los servicios necesarios a sus ciudadanos asumiendo que bien el sector privado o bien las organizaciones de la sociedad civil pueden prestarlos. El papel de los gobiernos es especialmente importante cuando, para ser lo más eficaz posible, la prestación de servicios exige la participación de todos los niveles de gobierno.

Reconocer la complejidad y la fragilidad de los procesos de reforma

49. Los procesos de reforma de las políticas y de aplicación de los programas son complejos y difíciles. Deben gestionarse numerosos intereses muy establecidos y fuertes necesidades o deseos de mantener las políticas y prácticas en vigor. En ocasiones, los grupos en cuestión se resistirán a los esfuerzos por introducir cambios, especialmente reformas sistemáticas. En los países en transición y en desarrollo, el problema de la institucionalización de las reformas puede ser aún más complejo si las instituciones de gobierno son demasiado débiles. En otros casos, cuando se llevan a cabo reformas, con frecuencia la presión para volver a los procedimientos y las prácticas anteriores es muy fuerte.

50. Los procesos de cambio o de reforma institucional pueden complicarse aún más por el hecho de que muchas organizaciones externas que apoyan y alientan esos esfuerzos en un país pueden hacerlo desde una perspectiva a corto plazo. En ocasiones, los principales defensores y partidarios de las reformas abandonan la escena demasiado pronto, dando con ello a quienes desean reducir o eliminar la influencia de esas reformas la oportunidad de hacerlo con poca o ninguna resistencia. En otros casos, las circunstancias económicas o políticas pueden escapar al control de los participantes en el proceso de reforma y complicar y socavar las esas iniciativas. A nivel nacional y subnacional es, pues, crucial que quienes intervengan en el proceso de creación o reforma de las instituciones de gobierno con miras a la implementación efectiva de los ODS y el logro del progreso social reconozcan que esos esfuerzos con frecuencia requieren mucha paciencia y compromiso a largo plazo. Igual que se cosecharán éxitos, podrá haber también decepciones. No obstante, la historia demuestra que, con esfuerzos y compromiso sostenidos, pueden lograrse avances significativos allí donde y cuando estos se necesitan.

III. Conclusiones

51. En el presente documento se han examinado brevemente los progresos realizados por cuatro países en la implementación de los ODS. Tras el examen se formularon diez recomendaciones para fortalecer las instituciones gubernamentales cuyo funcionamiento eficaz es esencial para implementar con éxito los Objetivos. En los casos estudiados, la mayor parte de la actividad relacionada con la implementación de los Objetivos se ha centrado hasta la fecha en las medidas iniciales para la formulación de políticas. Los cuatro países tenían estrategias nacionales de desarrollo o desarrollo sostenible antes de que se aprobaran los Objetivos. Alemania ha adoptado medidas para revisar su estrategia nacional de desarrollo sostenible y abordar cada Objetivo de manera específica. En Indonesia, México y Sudáfrica, los ODS y los objetivos de las estrategias nacionales de desarrollo son en gran medida comparables y existen sinergias entre ellos. A fin de eliminar posibles desajustes entre los planes nacionales de desarrollo y los Objetivos, los países tal vez deseen examinar y revisar sus estrategias nacionales de desarrollo a la luz de los Objetivos. Implementar con éxito la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible será más fácil si se formulan políticas que correspondan a los Objetivos individuales, teniendo en cuenta al mismo tiempo las diversas situaciones nacionales.

52. En todos los casos presentados se observa un alto grado de continuidad en las políticas en materia de desarrollo sostenible. Alemania ha creado en los últimos 20 años una infraestructura institucional para concebir y aplicar estrategias de desarrollo sostenible y ha empleado esa estructura para preparar la estrategia revisada nacional de desarrollo sostenible, adaptándola a los ODS. Esas estructuras también se utilizarán para poner en práctica la estrategia revisada. Los otros tres países (Indonesia, México y Sudáfrica) crearon, en distintos grados, estructuras y procedimientos para alcanzar los ODM que serán útiles para lograr los ODS. Así pues, la experiencia anterior con los ODM ha ayudado a los países a darse cuenta de qué funciona y qué no en su contexto nacional, y qué pueden hacer para mejorar la formulación y la aplicación de políticas en el futuro. Además, las estructuras institucionales creadas para aplicar, supervisar y evaluar los progresos en materia de desarrollo sostenible más en general, así como las medidas de participación pública diseñadas para alcanzar los ODM, ayudarán a aplicar los ODS. Aprovechando su experiencia anterior, los países pueden reducir considerablemente la cantidad de recursos administrativos nuevos necesarios para implementar los ODS.

53. La participación de varios interesados no estatales, desarrollada anteriormente, ayudará también a diseñar soluciones mejor informadas y a obtener el respaldo de la comunidad para los ODS, de una importancia crítica. Alemania puso el borrador de su estrategia revisada a disposición de los ciudadanos para que presentaran sus observaciones. Sudáfrica, especialmente en sus primeros esfuerzos por definir una política nacional de desarrollo sostenible, utilizó varias plataformas para lograr la participación de la población en el proceso. Más recientemente, durante el foro político de alto nivel de 2016 sobre el desarrollo sostenible, México señaló su compromiso de crear mecanismos de participación pública que informarían la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Si bien en los cuatro países ya existen algunos mecanismos de participación de la población, estos son mejorables en todos los casos. Esta es una preocupación en casi todos los países a la hora de implementar los Objetivos, y especialmente en los casos de los países en que las voces de los ciudadanos con frecuencia pueden no escucharse por la existencia de corrupción o de élites represivas, sobre todo a nivel local.

54. Las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible existentes deberían concebirse como documentos vivos. Dado que la implementación de los ODS se desarrollará a lo largo de 15 años, es imprescindible que los gobiernos evalúen de forma continua sus éxitos en ese sentido haciendo un seguimiento y una evaluación por medio de indicadores mensurables. Hacer un seguimiento de los progresos fomenta un proceso de aprendizaje que permite a los gobiernos actualizar sus estrategias en materia de políticas para adoptar medidas acordes a medida que las estrategias evolucionan de acuerdo a las situaciones nacionales.

55. Una dificultad fundamental a la que se enfrentan todos los países al implementar los ODS es la localización de los Objetivos y las metas. En el caso de los ODM, los gobiernos locales con frecuencia no tenían conocimiento, o solo tenían un escaso conocimiento, de los Objetivos, por lo que no estaban en posición de reflexionar sobre cómo alinear sus prioridades con las prioridades nacionales en los ámbitos correspondientes. Como consecuencia de ello, no podían movilizar de manera efectiva los recursos necesarios o armonizar las políticas gubernamentales nacionales con los Objetivos a fin de maximizar las posibilidades de implementar

con éxito estos últimos. Por otra parte, los distintos niveles de capacidad de los gobiernos subnacionales y la variación en la distribución de responsabilidades y servicios entre los gobiernos nacionales y subnacionales es un problema particularmente difícil de abordar. En Alemania, las responsabilidades gubernamentales están claramente divididas entre los distintos niveles de gobierno, algo que no necesariamente siempre es así en Indonesia, México y Sudáfrica, o en muchos otros países.

56. En todos los países estudiados en el presente documento hay una ambigüedad considerable en lo que respecta a las responsabilidades compartidas entre los gobiernos nacionales, regionales y locales. Por ejemplo, en Sudáfrica, en ocasiones puede no estar claro qué servicios son competencia del gobierno provincial o municipal. Esto puede suponer trabas para la implementación de los ODS, pues, como ha demostrado la experiencia reciente con los ODM, el que los Objetivos se sientan como propios a nivel local es imprescindible para que puedan lograrse. La implementación de los ODS también puede verse obstaculizada por los distintos grados de capacidad de los gobiernos locales. Por ejemplo, en muchos países existen importantes disparidades regionales y locales en el desarrollo económico, especialmente entre las zonas urbanas y rurales. Los Gobiernos nacionales deben dedicar recursos a la creación de capacidad a nivel de los gobiernos nacionales y locales a fin de contribuir a la implementación de los Objetivos. Y, lo que es más importante, para conseguir los Objetivos, los gobiernos a todos los niveles deben seguir trabajando directamente con los sectores sin ánimo de lucro, no gubernamental y privado.

57. Por último, como se indica al principio de este documento y como ilustra claramente la experiencia de los ODM, para alcanzar los ODS será necesario movilizar cantidades importantes de recursos, tanto financieros como humanos, así como aprovechar las instituciones gubernamentales existentes y, en algunos casos, crear nuevas. Cualquier esfuerzo por movilizar la clase de recursos necesarios para implementar los ODS exigirá un fuerte liderazgo y un gran compromiso. El liderazgo debe estar presente entre las principales figuras de los distintos niveles de gobierno del país, nacionales y subnacionales, pero no puede detenerse ahí. Debe incluir también a un muy amplio espectro de la totalidad del país, incluidos los sectores privado y no gubernamental, y al grueso de la ciudadanía. Una de las enseñanzas más importantes extraídas de la experiencia con los ODM es que, si bien se lograron importantes avances en su cumplimiento y, con ello, importantes avances hacia la construcción de buenas sociedades, en última instancia hacía falta una mayor participación y un mayor compromiso. Ese mayor compromiso exige iniciativas de envergadura para lograr que los ODS y las metas que representan se conozcan mucho mejor en todo el mundo. Es importante que esos esfuerzos se inicien de inmediato y pasen a ser una parte mucho más central de los esfuerzos encaminados a la implementación de la Agenda 2030, y que los beneficios que esta traerá consigo se hagan realidad para toda la población mundial.