



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 c) del programa provisional

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

Arreglos institucionales en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento elaborado por dos integrantes del Comité, Jan Ziekow y Rowena Bethel. El contenido del documento y las opiniones expresadas en él son responsabilidad de los autores y no representan en modo alguno la opinión de las Naciones Unidas.

* E/C.16/2017/1



Arreglos institucionales en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Resumen

Dado el carácter integrado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los efectos de distintas políticas no deberían considerarse en forma aislada, sino con respecto a las sinergias y la correlación entre todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas y el desarrollo sostenible en su conjunto. Los cambios metodológicos que conlleva ese enfoque holístico exigirán en gran medida que los procesos de formulación e implementación de políticas y los sistemas políticos y administrativos aumenten la capacidad para atender las importantes interacciones entre los Objetivos.

En el presente documento se afirma que, a nivel de la administración central, el mejor método para guardar la coherencia que exigen los Objetivos de Desarrollo Sostenible es la integración horizontal de las políticas. En cuanto a los procedimientos, se necesitan mecanismos capaces de superar el tipo de fragmentación que genera la compartimentación del gobierno, lo que a su vez exige una combinación de arreglos tanto a nivel estratégico como a nivel operacional. Entre esos arreglos cabe destacar diversas medidas de organización en las que intervienen tanto la administración pública como los parlamentos y que suponen, entre otras cosas, incentivos presupuestarios y la capacitación de los funcionarios públicos.

Los niveles nacional, regional y local de gobierno también tienen que interactuar unos con otros a fin de lograr una integración amplia de las políticas. Para ello se necesita la coordinación vertical. El diálogo con diversos interesados será esencial, en particular para adaptar la estrategia nacional de desarrollo sostenible al contexto local. Si se adopta un enfoque de múltiples interesados que incluya a agentes de la sociedad civil, empresas, ciudadanos y la comunidad científica, se puede responder al carácter integrado e inclusivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular, se deben adoptar medidas para que los grupos vulnerables participen en el discurso y para que se respete así el principio de que nadie se quede atrás.

En el presente documento se observa que las cualidades inherentes a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) coinciden con los medios más eficaces para mejorar, reorganizar o ajustar los arreglos institucionales en aras de cumplir la Agenda 2030. Las TIC brindan una importante infraestructura para los arreglos institucionales, ya que permiten la acción coordinada, integrada y de colaboración entre los organismos públicos y entre el sector público y otros agentes. También facilitan el gobierno transparente y responsable, permiten que se aprovechen grandes cantidades de datos en la planificación y formulación de políticas y proporcionan instrumentos analíticos para medir los progresos en relación con los Objetivos y las metas, entre otras características. Por lo tanto, son un factor clave para los arreglos institucionales que sustentan la implementación de la Agenda 2030.

I. Requisitos y condiciones necesarias para los arreglos institucionales en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

A. De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

1. La Declaración del Milenio, aprobada en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, fue un hito en el camino hacia un mundo más justo. Obligó a los países a crear una nueva asociación mundial para reducir la pobreza extrema y establecer una serie de metas con plazos concretos hasta 2015, que luego se conocieron como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que comprendían 8 objetivos y 18 metas, se formularon por sector y tenían por fin mejorar las condiciones de los países en desarrollo. Por lo tanto, dieron lugar a cambios en las políticas sectoriales para promover los avances hacia su consecución, en particular en los países en desarrollo de bajos ingresos. Algunos países, por ejemplo, hicieron gratuita la enseñanza primaria para que, llegado 2015, los niños y niñas de todo el mundo hubieran podido terminar un ciclo completo de estudios primarios. Otros pidieron que se implementaran proyectos para reducir la proporción de personas que padecían hambre, y otros aprobaron nuevos arreglos institucionales para promover metas relacionadas con la sostenibilidad ambiental. Muchos países en desarrollo encararon el reto adoptando una combinación de medidas orientadas a implementar los diversos objetivos al mismo tiempo, en los frentes mencionados y en otros.

3. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015, tiene como elemento central un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible amplían y consolidan los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio manteniendo las prioridades en materia de desarrollo, como la erradicación de la pobreza, la salud, la educación, la seguridad alimentaria y la nutrición. Dadas las dificultades específicas, en particular para llegar a los más vulnerables, es probable que continúen estos procesos de fortalecimiento sectorial de las instituciones y las políticas.

4. Sin embargo, en lo que respecta a su ámbito de aplicación, el marco de la Agenda 2030 va mucho más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio e incluye compromisos en pos de la acción común respecto de un conjunto considerablemente más amplio de políticas en el cual se establece una gran variedad de objetivos económicos, sociales y ambientales, que, entre otras cosas, prometen sociedades pacíficas e inclusivas y definen los medios de implementación. Cabe destacar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben considerarse integrados e indivisibles. Además, la Agenda 2030 tiene carácter universal. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se aplican a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, y representan el compromiso fundamental de no dejar a nadie atrás. Además, son inclusivos deliberadamente, ponen de relieve la equidad y la igualdad en cuanto aspiraciones universales y destacan la necesidad esencial de que haya colaboración y cooperación entre todos los segmentos de la sociedad y a todos los niveles.

B. Dificultades metodológicas en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

5. Dado el carácter integrado de la Agenda 2030, los efectos de distintas políticas no deberían considerarse en forma aislada, sino con respecto a las sinergias y la correlación entre todos los Objetivos y sus metas y el desarrollo sostenible en su conjunto. Los cambios sistémicos que conlleva ese enfoque holístico exigirán en gran medida que los procesos de formulación y aplicación de políticas y, en particular, los sistemas políticos y administrativos aumenten la capacidad para atender las importantes interacciones entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas.

6. Es sabido que algunos Objetivos están muy relacionados entre sí y tienden a abordarse al mismo tiempo, aunque no necesariamente con la misma intensidad; sin embargo, la relación entre otros Objetivos tal vez sea muy sutil o difícil de determinar. Cuando la interrelación no es patente, se corre el riesgo de no reconocer las posibles sinergias y correlación, lo que podría tener importantes ramificaciones. Para solucionar este problema, puede ser útil evaluar las posibles interacciones en dos pasos.

7. En primer lugar, los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben interpretarse como una red de dos niveles interrelacionados de objetivos: uno de Objetivos y otro de metas. Desde el punto de vista metodológico, este paso se basa en los principios de la teoría de la red para determinar un conjunto de relaciones entre los Objetivos y las metas que pueda utilizarse en el análisis posterior, reconociendo que esas relaciones pueden variar según el país y según las regiones de cada país¹.

8. En segundo lugar, toda política, decisión o medida debería evaluarse con respecto a sus repercusiones en todos los demás Objetivos y metas. Esto implica pensar de manera holística teniendo en cuenta todos los posibles efectos y todos los vínculos entre distintos efectos. Por ejemplo, ampliar la producción agrícola puede ayudar a aumentar el número de puestos de trabajo (Objetivo 8) para reducir la pobreza (Objetivo 1) y el hambre (Objetivo 2), pero, al mismo tiempo, puede dar lugar a una mayor demanda de energía (Objetivo 7) y agua (Objetivo 6), lo que podría generar conflictos por el uso de los recursos (Objetivo 16) e incidir negativamente en la lucha contra el cambio climático (Objetivo 13) y la utilización sostenible de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas (Objetivos 14 y 15). Si se pasa por alto algún efecto y sus vínculos con otros Objetivos, el panorama estará incompleto y se correrá el riesgo de no poder alcanzar ninguno de los Objetivos en cuestión de manera sostenible.

9. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible exigen que los Gobiernos estudien cuidadosamente la posibilidad de adaptar las prioridades y estrategias al contexto nacional para alcanzar los Objetivos en todos los niveles institucionales, entre otras cosas la adaptación de las metas y políticas, la formulación de políticas y programas en previsión y la medición de los progresos en pos de los Objetivos. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo resume esas amplias exigencias en cuanto a la implementación con el término “integración”, que conlleva trasladar la Agenda 2030

¹ Véase, por ejemplo, David Le Blanc, “Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets”, documento de trabajo núm. 141 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (marzo de 2015). Se puede consultar en www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf.

a los niveles nacional y local e integrarla en los planes nacionales, subnacionales y locales para el desarrollo y posteriormente en las asignaciones presupuestarias².

10. El principio de que nadie se quede atrás también impone serias exigencias sobre los arreglos institucionales en pos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ante todo, está la voluntad de los Gobiernos de priorizar el principio y de adaptar a él todas las políticas e instituciones. Los Gobiernos deben ser conscientes de que, para atender a las necesidades de todos, y especialmente a las de los grupos marginados, tendrá que haber un mecanismo institucionalizado. Podría tratarse de una dependencia ministerial específica, disposiciones estructurales para la labor parlamentaria (véase la sección C), un comité de múltiples interesados (véase la sección E) o una función de vigilancia.

11. También es importante armonizar la formulación de políticas con los arreglos institucionales más allá de las iniciativas de organización. La forma que adopten esos arreglos dependerá de la tradición política y la cultura de cada país. En la mayoría de los países, lo adecuado será crear un marco jurídico. El principio de que nadie se quede atrás podría estar vinculado a ese marco en dos niveles. Ya que ese principio debería orientar todo proceso de formulación de políticas, se podría poner en práctica mediante una ley marco que comprendiera directrices generales, indicara los agentes responsables y estableciera los procedimientos para su integración. En otro nivel, se podría recurrir a leyes especiales que codificaran directrices específicas para atender las necesidades de los grupos marginados y vulnerables.

12. Por último, deben tenerse en cuenta la recopilación y el análisis de estadísticas. Si se utilizan datos agregados, como los valores promedio nacionales utilizados con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no se puede hacer un análisis diferenciado de la situación ni el nivel de desarrollo de los distintos sectores de la población. Si se emplean cifras agregadas, no se pueden cuantificar los cambios en la situación de los grupos vulnerables. Por lo tanto, es preciso garantizar que se reúnan datos desglosados con los cuales se pueda hacer un seguimiento detallado de la situación de los distintos segmentos de la población, incluso los pequeños³.

C. Coordinación horizontal

13. Uno de los arreglos institucionales más importantes en pos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es la coordinación horizontal. Junto con el término “coordinación”, por lo general se mencionan la integración horizontal y, ocasionalmente, la coherencia horizontal. A los efectos del presente documento, por “integración horizontal” se entiende el resultado previsto de los Objetivos, resultado que incluye las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible expresadas en los Objetivos. La coordinación horizontal, en cambio, es un factor de la integración

² Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development: reference guide to United Nations country teams” (Nueva York, febrero de 2016), pág. 9. Se puede consultar en <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/10/UNDG-Mainstreaming-the-2030-Agenda-Reference-Guide-Final-1-February-2016.pdf>.

³ *Ibid.*, págs. 77 y ss.

horizontal y se refiere al proceso que combina diferentes contribuciones para la consecución general de los Objetivos⁴.

14. Una de las principales dificultades para los arreglos institucionales es la fragmentación y la limitación de perspectivas que causa la compartimentación institucional del gobierno. En la formulación de políticas, esto puede hacer que se descuiden aspectos ajenos a las respectivas funciones sectoriales. Uno de los métodos comunes de coordinar organizaciones compartimentadas es mediante una forma de coordinación negativa, en la cual las entidades de la organización estudian una iniciativa estrictamente desde la perspectiva de su propia competencia⁵. La necesidad de reducir al mínimo los efectos negativos de la segregación de los ámbitos de políticas se ha reconocido casi sin reservas y desde hace mucho es un tema de debate en lo que respecta a la integración de las políticas. En la práctica, no obstante, la integración de las políticas ha planteado dificultades.

15. En gran medida, esas dificultades surgen porque se desincentiva la integración de las políticas desde la perspectiva de los agentes sectoriales. La necesidad de coordinar el contenido de las políticas con otras instituciones sectoriales o incluso de colaborar conjuntamente exige mucho esfuerzo a corto plazo, pero los buenos resultados tienden a manifestarse solo a largo plazo. Aun así, los logros no pueden atribuirse, en general, a las distintas instituciones por separado. Además, los presupuestos se asignan más comúnmente conforme a criterios sectoriales. Los gastos adicionales de la coordinación horizontal para la integración de las políticas tal vez no corran por cuenta del tesoro ni las autoridades fiscales.

16. A pesar de esos problemas, hay buenos motivos para optar por la organización sectorial de las instituciones públicas, entre ellas los conocimientos técnicos de los departamentos especializados, la eficacia y eficiencia de la adopción de decisiones y la delimitación clara de responsabilidades que conlleva toda jerarquía establecida. Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la atención pasó a centrarse en la integración de las políticas. No obstante, sin una coordinación horizontal efectiva, no se puede adoptar el enfoque integrado de los Objetivos. Por lo tanto, hay que concebir nuevos arreglos institucionales que no exijan demasiado a la organización sectorial existente y, al mismo tiempo, permitan la coordinación horizontal.

17. Se pueden tener en cuenta los siguientes arreglos institucionales entre las autoridades centrales a nivel nacional⁶:

a) Se podría establecer un comité de gestión al nivel del jefe ejecutivo del Gobierno. El comité debería estar integrado por funcionarios de alta categoría que se ocupen de elaborar políticas intersectoriales, y debe estar presidido por la administración central (la oficina del Primer Ministro o el órgano ejecutivo

⁴ Evert Meijers y Dominic Stead, "Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review", documento presentado en la Conferencia de Berlín sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global, Berlín, 3 y 4 de diciembre de 2004, págs. 4 y ss. Se puede consultar en http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/meijers_stead_f.pdf.

⁵ Renate Mayntz y Fritz Scharpf, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy* (Ámsterdam, Elsevier, 1975), pág. 147.

⁶ Comisión Económica y Social para Asia Occidental, "The institutional framework of sustainable development in the Arab region: integrated planning for the post-2015" (Nueva York, 2015), págs. ix y ss. Se puede consultar en <http://css.escwa.org.lb/SDPD/3572/3-Institutions.pdf>.

equivalente). No obstante, asignar exclusivamente la función rectora a la administración central por sí sola no redundará en coordinación horizontal;

b) Para que haya una verdadera coordinación a nivel práctico debería crearse un segundo comité (un grupo directivo o comité de coordinación) entre los órganos sectoriales. Los miembros de este comité deberían ser funcionarios de categoría tal que les permitiera asumir un papel coordinador en su sector y, al mismo tiempo, tener una ubicación tal en la jerarquía (por lo general inferior) que les permitiera ocuparse tanto del control estratégico como de las cuestiones relacionadas con el contenido de las políticas;

c) Si bien los comités antes mencionados deberían ser órganos permanentes, la coordinación horizontal exigirá además una gestión intersectorial de proyectos. A tal fin, se pueden establecer grupos de trabajo entre organizaciones que elaboren programas concretos o medidas para su implementación. Los miembros de esos grupos de proyectos deben ser especialistas del sector que constituyan el núcleo de la organización. Al trabajar en conjunto en diversos proyectos, esos especialistas aprenderán a pensar más allá de su propia especialización y a considerar otros elementos y perspectivas;

d) Por último, la coordinación horizontal debe estar respaldada por incentivos presupuestarios, por ejemplo, incentivos para la formulación de políticas intersectoriales o la implementación en el presupuesto o en un presupuesto conjunto de las organizaciones sectoriales para trabajar en coordinación horizontal.

18. No se puede conseguir la coordinación horizontal efectiva aplicando el principio de la verticalidad sin más. Por lo tanto, tal vez no sea muy prometedora la práctica de algunos países de asignar a un solo ministerio la responsabilidad de la coordinación de las políticas entre todos los agentes pertinentes, cuando los demás ministerios se encargan de políticas sectoriales. Se necesita más bien una estrategia de sostenibilidad global que integre la perspectiva sectorial de cada ministerio. La coordinación horizontal debe orientarse a la integración sustantiva de las políticas, lo cual solo puede lograrse entendiendo la tarea conjunta que realizan todos los “compartimentos”. Creando una función de coordinación formal se puede llegar a una política de ese tipo si se da a los Objetivos de Desarrollo Sostenible la máxima prioridad al más alto nivel de gobierno. Solo la administración central, es decir, la oficina del Presidente o del Primer Ministro, podría asumir la función de dirección central.

19. Además, las instituciones sectoriales suelen estar insertas en diferentes entornos de política y desarrollar diferentes culturas. Por lo tanto, no necesariamente están preparadas para comunicarse bien en un enfoque integrado. Esto debe tenerse en cuenta cuando se creen arreglos institucionales, como también deben considerarse la educación y la formación de los empleados. Los expertos en tecnología suelen expresarse a otro nivel semántico, distinto del de los expertos en política social, por ejemplo. Si las organizaciones compartimentadas no tienen la capacidad de colaborar en enfoques integrados, las iniciativas de coordinación horizontal serán en gran medida infructuosas.

20. Además de los aspectos de personal, se necesita una estructura de comunicaciones electrónicas, que permita la reunión y el análisis de datos para los indicadores correspondientes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, promueva la interoperabilidad en apoyo de la coordinación horizontal y vertical y facilite la

inclusión de otros interesados. La cuestión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) se analiza más adelante.

21. Si bien los arreglos de coordinación horizontal mencionados comienzan con la organización, las instalaciones, el equipo técnico y el personal calificado son esenciales para que la coordinación de las políticas se concrete en la práctica. Revisten particular importancia las evaluaciones del desempeño y del impacto, que garantizan que se tengan en cuenta las metas de desarrollo sostenible en los diversos programas de las autoridades estatales y las medidas adoptadas por estas. Además, la aplicación de las evaluaciones del impacto a nivel de los proyectos, que en la mayoría de los casos corresponde a las autoridades locales, permitiría que los objetivos de desarrollo sostenible definidos a nivel nacional se arraigaran con más firmeza en el plano local.

22. Aunque la administración pública nacional suele asumir la responsabilidad principal de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en muchos países la decisión política definitiva dependerá del parlamento. Aunque los debates sobre la mejor manera de lograr objetivos son parte fundamental del discurso político, todos los interesados principales deberían aceptar los resultados del proceso político. Por consiguiente, la tarea de formular estrategias nacionales de desarrollo sostenible debe recaer conjuntamente en el parlamento y el Gobierno. En este sentido, es fundamental evitar conflictos entre el Gobierno y el parlamento con respecto a la aprobación e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel nacional; para ello, hay que establecer normas, de ser necesario a nivel constitucional.

23. Los parlamentos también participan en el proceso de consecución de los Objetivos. La razón de ser del parlamento, en cuanto representante del pueblo, es que se tengan en cuenta las necesidades de la población para que nadie se quede atrás. A fin de poner en práctica este punto de partida teórico en la labor parlamentaria y hacer realidad los Objetivos, tal vez se necesiten reformas estructurales. Una de ellas podría ser la utilización de cuotas en favor de las minorías y los grupos marginados en las elecciones generales, según los requisitos constitucionales. Otra podría ser la creación de un comité parlamentario mixto, compuesto por miembros de diversos grupos sociales y representantes elegidos. Al ejercer una especie de función de control, ese comité podría examinar si todos los proyectos parlamentarios se ajustan al principio de que nadie se quede atrás y formular observaciones al respecto. Podría desempeñar un papel central en los debates y las decisiones del parlamento y en la evaluación de las consecuencias que tendrían las políticas propuestas para diferentes grupos sociales.

24. Las propuestas presentadas al parlamento para que este las estudie y discuta suelen tratarse con un modelo sectorial, como cuando las analizan comités especiales con diferentes conocimientos técnicos. Los debates plenarios no pueden compensar este enfoque compartimentado, ya que versan sobre política y no sobre la integración de las políticas. No obstante, la coordinación en el parlamento con miras a la integración de las políticas puede lograrse de varias maneras, por ejemplo:

a) Celebrando reuniones conjuntas de los comités parlamentarios en las que se traten cuestiones, proyectos de ley o programas determinados antes de adoptar decisiones definitivas;

b) Creando un comité parlamentario especial que oficie de intermediario y se asegure de que se adopten enfoques integrados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

c) Creando un comité parlamentario mixto compuesto por miembros de diversos grupos sociales y representantes elegidos;

d) Integrando los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la adopción de decisiones presupuestarias, dada la función de dirección y control que tiene el presupuesto en las actividades de la administración pública.

D. Coordinación vertical

25. La responsabilidad primordial de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible recae en los Gobiernos nacionales. Deben ser ellos quienes creen conciencia de la relevancia de los Objetivos y recuerden reiteradamente a otros la importancia que revisten. Deben asegurarse de que existan los arreglos institucionales para cumplir de verdad los Objetivos. Sin embargo, ni siquiera los mecanismos de integración horizontal muy avanzados a nivel nacional servirán para garantizar por sí solos que haya conciencia y coherencia.

26. Los niveles subnacionales de gobierno están más cerca de los ciudadanos y suelen entender mejor sus necesidades y particularidades. En gran medida, los servicios públicos se prestan a nivel local y la infraestructura se construye también a nivel local. Numerosos objetivos de política que son importantes para lograr los Objetivos dependen mucho de las medidas que se tomen a nivel local. Las instituciones locales y las autoridades regionales tienden a organizarse de manera más holística y menos sectorial que los ministerios públicos a nivel nacional. Esto puede facilitar la coordinación horizontal en los planos local y regional, en los que tal vez, mediante el diálogo con los ciudadanos, las empresas y los agentes de la sociedad civil, se pueda llegar a entender fundamentalmente cómo lograr los objetivos de desarrollo sostenible. Esas intervenciones a pequeña escala pueden ser más flexibles, espontáneas e innovadoras que los intentos de incluir a los interesados en las consultas a nivel nacional⁷.

27. Debería haber arreglos de coordinación vertical que permitieran la integración de las políticas entre los gobiernos nacionales, regionales y locales. No obstante, cuando hay un gran número de municipios, tal vez no sea posible coordinar con cada uno de ellos. En esos casos, quizá convenga crear organizaciones de coordinación voluntarias o aprovechar alguna organización ya existente que actúe de intermediaria para la integración de las políticas entre los niveles nacional y local. Esas entidades pueden llevar los Objetivos de Desarrollo Sostenible del nivel nacional al local, lo que permitiría a las autoridades locales concebir sus propias estrategias y objetivos de sostenibilidad; en otras palabras, adaptar los Objetivos al contexto local⁸. Además, el Gobierno nacional debería prestar servicios de

⁷ Ingeborg Niestroy, “Sustainable development goals at the subnational level: roles and good practices for subnational governments”, nota informativa de SDPlanNet (mayo de 2014), pág. 4. Se puede consultar en www.iisd.org/sites/default/files/publications/sdplannet_sub_national_roles.pdf.

⁸ Véase Paul Smoke y Hamish Nixon, “Sharing responsibilities and resources among levels of government: localizing the Sustainable Development Goals”, documento para el Departamento

asesoramiento para ayudar a los municipios a elaborar sus estrategias de sostenibilidad y orientación para lograr los objetivos nacionales de desarrollo sostenible. La elaboración de indicadores locales mediante la comunicación pública con la población local, teniendo en cuenta el contexto y los indicadores nacionales, es un método adecuado para generar implicación local en el proceso.

28. En resumen, la coordinación vertical de los arreglos institucionales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible debería:

- a) Empoderar a las personas desfavorecidas y las comunidades y regiones geográficas marginadas para que participen plenamente en la vida económica del país;
- b) Promover la implicación local, la participación de la comunidad, el liderazgo local y la adopción conjunta de decisiones a nivel local;
- c) Utilizar recursos y conocimientos locales y aprovechar al máximo las oportunidades de desarrollo;
- d) Dar lugar a alianzas locales, nacionales e internacionales entre las comunidades, las empresas y el Gobierno para resolver los problemas;
- e) Basarse en enfoques flexibles para responder a las circunstancias cambiantes a nivel local, nacional e internacional.

E. Enfoques de múltiples interesados

29. El carácter integrado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible exige esfuerzos conjuntos o comunes de los poderes políticos, las instituciones gubernamentales, los agentes de la sociedad civil, las empresas, los ciudadanos comunes y la comunidad científica. No basta con tener en cuenta únicamente las diferentes experiencias, conocimientos y opiniones de los representantes elegidos, ni siquiera en el plano local. Además, garantizar la colaboración pública mediante arreglos institucionales puede reforzar la posición de los dirigentes políticos en relación con los intereses sectoriales influyentes.

30. No obstante, la participación en el debate sobre los Objetivos no puede circunscribirse solo a los interesados mencionados antes. Ello dejaría a los sectores desfavorecidos de la sociedad fuera de los debates sobre cuestiones que los atañen directamente, ya que sus oportunidades en la vida son uno de los principales aspectos de los Objetivos. Los enfoques de múltiples interesados exigen que se creen foros de debate estructurado para que todos los grupos tengan la mayor oportunidad posible de abogar por sus intereses, haciendo contribuciones bien preparadas y con material de apoyo y de investigación.

31. Hay varias maneras de promover ese diálogo. La opción más básica consiste en realizar consultas con los interesados, lo que puede hacerse de distintas formas. La más sencilla es establecer una plataforma de consulta electrónica en la que se puedan presentar propuestas de estrategias, programas y medidas y someterlas a análisis. Sin embargo, gracias a las investigaciones sobre la participación se sabe que ese método tan sencillo privilegia a los que ya gozan de una posición

de Asuntos Económicos y Sociales (enero de 2016). Se puede consultar en <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95873.pdf>.

relativamente ventajosa. Por lo tanto, a fin de lograr el mayor grado posible de implicación en el mayor número posible de interesados, se debería dar preferencia a los foros de consultas abiertas en múltiples lugares de todo el país, y todas las personas interesadas deberían tener la oportunidad de participar.

32. Otra opción, más compleja que la consulta básica, es la institucionalización de órganos de múltiples interesados en los que estén representados los principales de ellos. Al reunir diversas perspectivas, esos órganos pueden concebir ideas sustanciales para formular políticas integradas e inclusivas. Además, su labor puede integrarse en los procesos de formulación de estrategias, así como en los de seguimiento y evaluación. En muchos países hay consejos nacionales para el desarrollo sostenible y órganos similares⁹. Los miembros de esos órganos deben ser interesados de distintos sectores de la economía y la sociedad civil, y también pueden ser funcionarios públicos. Una condición clave es que esos consejos tengan acceso a los niveles más altos de los ministerios y al jefe de Gobierno, sin dejar de ser independientes y sin convertirse en instrumento de la administración.

33. Una tercera opción sería una estructura similar a una red con un menor grado de institucionalización. Ese tipo de arreglo puede concretarse informando al público sobre los Objetivos, lo que puede suscitar el diálogo autónomo entre los interesados; esto puede ser más innovador y eficaz si se lleva a cabo de manera justa e igualitaria. A tal fin y para que la red sea estable, los gobiernos nacionales, subnacionales o locales en cuestión deberían adoptar un enfoque de gobernanza de redes.

34. Además de los instrumentos mencionados antes para la inclusión de los interesados, tal vez sea provechoso institucionalizar las alianzas con distintos interesados o grupos de interesados que puedan hacer contribuciones fundamentales a la consecución de los Objetivos. Esas alianzas pueden establecerse con determinados grupos sociales y agentes de la sociedad civil, en particular las que atañan a los grupos marginados, y también pueden ser alianzas público-privadas con empresas privadas, orientadas al logro de los Objetivos.

F. El caso de Alemania

35. El caso de Alemania constituye un ejemplo de marco institucional en pro del desarrollo sostenible, en especial con respecto a los mecanismos de coordinación horizontal y vertical¹⁰.

36. En Alemania, la jefatura de Gobierno, es decir, la Cancillería Federal, se encarga de la coordinación horizontal y de actualizar sistemáticamente la estrategia nacional de desarrollo sostenible. El Jefe de la Cancillería Federal preside el Comité de Secretarios de Estado para el Desarrollo Sostenible, en el que están representados los secretarios de Estado de todos los ministerios. Las funciones de dicho comité político consisten en la dirección centralizada de la estrategia de sostenibilidad, la

⁹ Véase Derek Osborn, Jack Cornforth y Farooq Ullah, “National councils for sustainable development: lessons from the past and present”, nota informativa de SDPlanNet (abril de 2014). Se puede consultar en

https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/sdplannet_lessons_from_the_past.pdf.

¹⁰ Alemania, *Report of the German Federal Government to the High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016* (Berlín, julio de 2016). Se puede consultar en https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10686HLPF-Bericht_final_EN.pdf.

coordinación de los programas y medidas pertinentes ejecutados por cada ministerio y el impulso estratégico de las políticas gubernamentales.

37. Ese comité directivo político se complementa con un grupo de trabajo de carácter especializado, integrado por los jefes de los subdepartamentos del ámbito operativo de todos los ministerios y presidido por la Cancillería Federal. Entre las funciones del grupo de trabajo se encuentran la preparación técnica y la aplicación de las resoluciones del Comité de Secretarios de Estado, así como la coordinación de las actividades operativas relacionadas con las cuestiones de sostenibilidad.

38. Con objeto de brindar orientación parlamentaria sobre la estrategia de sostenibilidad, el Parlamento de Alemania ha creado un consejo consultivo parlamentario sobre desarrollo sostenible, que está integrado por 17 parlamentarios de todos los partidos políticos. El Consejo Consultivo Parlamentario formula opiniones y recomendaciones que contribuyen a la adopción de decisiones en las sesiones plenarias y en los comités de expertos del Parlamento, y tiene la facultad de poner en marcha iniciativas parlamentarias para incorporar aspectos relativos a la sostenibilidad en distintas políticas.

39. Todos los proyectos de ley y reglamento deben ir acompañados de una evaluación del impacto para la sostenibilidad, consistente en una evaluación previa que analiza, desde un punto de vista intersectorial, las repercusiones de la normativa prevista en cuanto a la sostenibilidad y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Posteriormente, el proyecto de evaluación del impacto para la sostenibilidad, realizado por el ministerio competente, se presenta ante el Comité Consultivo Parlamentario, que se encarga de verificar que la evaluación es correcta. En caso de que se detecten deficiencias, el Consejo solicitará que se revise. En una nueva iniciativa, el Gobierno de Alemania introducirá otro elemento en el proceso legislativo: la participación electrónica, mediante la cual todos los ciudadanos, empresas y agentes de la sociedad civil tendrán la oportunidad de hacer comentarios sobre los proyectos de ley por vía electrónica. Esto dará lugar a un discurso construido entre los múltiples interesados, que abarcará diferentes perspectivas y mostrará distintas relaciones, conexiones o conflictos que se hayan pasado por alto en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

40. La coordinación con el plano local se produce de diferentes formas. Por un lado, existe un grupo de trabajo interministerial que colabora con las autoridades locales. Por otro, se ha creado una red regional de centros dedicados a la sostenibilidad. El objetivo principal de dichos centros es ayudar a vincular las iniciativas de sostenibilidad puestas en marcha en los tres planos: el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y las autoridades locales. Además, el Ministerio Federal competente ha establecido un centro de servicios con miras a brindar asistencia a las autoridades locales en el diseño de estrategias locales de sostenibilidad.

41. En Alemania, todos los arreglos institucionales se basan en la estrategia nacional de desarrollo sostenible. La estrategia se revisa y actualiza de forma periódica cada cuatro años. El proceso de evaluación entraña una revisión independiente por pares a cargo de un grupo internacional de expertos. Los resultados de dicha revisión, junto con los datos obtenidos del seguimiento y la evaluación de los indicadores establecidos, figuran en los informes del Gobierno sobre los progresos realizados. Los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en un diálogo sobre la estrategia entablado en una serie de conferencias regionales

celebradas en todo el país. Está previsto que el proyecto actualizado de la nueva estrategia de sostenibilidad se publique en línea, para que todas las personas puedan opinar al respecto.

42. El enfoque de múltiples interesados está garantizado institucionalmente por el Consejo de Alemania para el Desarrollo Sostenible, cuyos miembros proceden de los ámbitos económico y científico, así como de la sociedad civil, y representan por tanto las tres dimensiones de la sostenibilidad en su conjunto. El Consejo no está sujeto a ninguna directriz y tiene el deber de contribuir al perfeccionamiento de la estrategia nacional de desarrollo sostenible y proponer medidas concretas, así como posibles proyectos. A ese respecto, ha publicado recomendaciones para seguir mejorando el marco de sostenibilidad en Alemania con miras a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹¹. Una de las medidas ejecutadas por el Consejo en relación con las instituciones no gubernamentales es la creación del Código Alemán de Sostenibilidad, en el marco del cual las empresas privadas pueden presentar sus actividades relativas a la sostenibilidad e informar sobre la aplicación de 20 criterios establecidos.

II. Tecnologías de la información y las comunicaciones en apoyo de los arreglos institucionales en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

A. Características destacadas de los arreglos institucionales eficaces en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

43. Habiendo considerado las principales dificultades metodológicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, resulta útil analizar de forma más detallada la verdadera mecánica que subyace a esos atributos mediante el empleo estratégico de las TIC. Los Objetivos invitan específicamente a analizar las causas fundamentales de la pobreza y la desigualdad en torno a tres dimensiones, a saber, social, económica y ambiental, y establecen así la base de política esencial para lograr una administración pública mucho más integrada y abierta.

44. Por lo general se reconoce que es preciso realizar cambios de paradigma considerables en la maquinaria de la administración pública para alcanzar el ideal, simple pero trascendental, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a saber, que nadie se quede atrás. Esto es así independientemente de si el cambio implica mantener hasta cierto punto los arreglos en vigor, como los de carácter compartimentado. Los Objetivos exigen contar con un marco de administración pública que sea comprensible y sencillo y que tenga en cuenta a todas las personas y agentes (físicos o corporativos) a los que sirve, tanto de forma holística como desde cada perspectiva particular. Además, según algunas exigencias externas, como las formuladas en diversas normas de gobernanza multilaterales, incluidos el Programa de Evaluación del Sector Financiero del Fondo Monetario Internacional, las

¹¹ Consejo de Alemania para el Desarrollo Sostenible, “Deutsche Nachhaltigkeits-Architektur und SDGs” (Marco para la sostenibilidad y objetivos de desarrollo sostenible de Alemania, mayo de 2015). Se puede consultar en www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/_migrated/media/RNE_Stellungnahme_Deutsche_Nachhaltigkeits-Architektur_und_SDG_26-05-2015.pdf.

recomendaciones para la lucha contra el blanqueo de dinero del Grupo de Acción Financiera y el programa de cooperación fiscal internacional de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, las actividades de la administración pública deben tener unos niveles de transparencia, accesibilidad y apertura que muchos países aún no han alcanzado.

45. Los autores han reconocido que la intención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es aumentar la capacidad de los sistemas políticos y administrativos para absorber exigencias complejas, aceptando que las personas y sus circunstancias constituyen por sí mismas una red compleja de importantes influencias. No obstante, a fin de abordar las cuestiones que dan lugar a esas influencias, es importante comprender las influencias desde el punto de vista de cada interesado. Para ello, resulta esencial garantizar los siguientes aspectos:

a) Un acceso adecuado a la información sobre el funcionamiento de la administración pública, la formulación de políticas y la adopción de decisiones;

b) Más oportunidades para que las personas expongan sus puntos de vista y mantengan un diálogo constante con las autoridades públicas y los encargados de la formulación de políticas, con vistas a lograr resultados más pertinentes, útiles y trascendentales;

c) Análisis constantes, y más a medida, de las circunstancias particulares de las personas, con objeto de dar con soluciones preventivas y reactivas que garanticen la sostenibilidad. Esto implicaría analizar grandes cantidades de datos, reales y potenciales, que permitieran determinar tendencias históricas e indicativas, así como facilitar soluciones predictivas que condujeran a resultados sostenibles;

d) Un uso más específico y eficaz de los datos desglosados obtenidos de fuentes públicas y privadas;

e) Una mayor colaboración entre los encargados de la formulación de políticas y la administración pública, tanto horizontal como vertical;

f) Una mayor coherencia de las políticas.

46. Se ha argumentado que, al vincular los arreglos institucionales con el desarrollo, existe una correlación entre la deficiencia o la perversión de los arreglos institucionales o su ausencia, por un lado, y la pobreza, la desigualdad y la degradación de los recursos, por el otro¹². En consecuencia, no debería pensarse que el desarrollo requiere necesariamente más arreglos institucionales, sino que, como se ha indicado anteriormente, también podría entrañar arreglos nuevos o de otro tipo que complementen el modelo jerárquico clásico de la administración pública y privada.

¹² Universidad Radboud, Centro de Cuestiones de Desarrollo Internacional, “Institutions in development: strategies for poverty alleviation, participation and empowerment”. Se puede consultar en www.ru.nl/cidin/research/research_programme/institutional/.

B. Contribución de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los arreglos institucionales y su importancia para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

47. En el análisis anterior, los autores establecieron los atributos sistémicos y estructurales de los arreglos institucionales que contribuirían a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En términos generales, los atributos detectados son la coherencia de las políticas, o “integración horizontal”; la transparencia; la integración de los procesos, o “coordinación horizontal”; la rendición de cuentas; la gobernanza participativa e inclusiva; y la coherencia en la adopción de decisiones, la formulación de políticas y la presupuestación. En la presente sección se analiza la contribución de las soluciones de TIC a los arreglos institucionales que satisfacen esos atributos.

48. En su análisis general de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, la Asamblea General observó que la economía digital, definida como la red mundial de actividades económicas facilitadas por las TIC, era una parte importante y cada vez mayor de la economía mundial, y que la conectividad guardaba relación con el aumento del producto interno bruto. Los Estados Miembros reconocieron que las TIC contribuían a que aumentaran las prestaciones sociales y la inclusión, ofreciendo nuevos canales para que los ciudadanos, las empresas y los Gobiernos compartieran e incrementaran sus conocimientos y participaran en las decisiones que afectaban a su vida y su labor. La Asamblea reconoció avances importantes en la esfera gubernamental, facilitados por las TIC, en particular en las esferas de los servicios públicos, la educación, la atención de la salud y el empleo, así como en los negocios, la agricultura y la ciencia, y el hecho de que un número mayor de personas tenían acceso a servicios y datos que previamente quizás no hubieran podido obtenerse o que hubieran sido inasequibles.

49. Precisamente, esa capacidad de las TIC para traducir en acciones las ideas relativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible es lo que las hace tan importantes en la agenda de sostenibilidad de la administración pública. Las TIC brindan entornos de colaboración virtuales en tiempo real que permiten a las personas tomar parte en los asuntos públicos, independientemente del momento o la distancia, y proporcionan los medios para una participación ciudadana eficaz, amplia y asequible. La tecnología se complementa con:

a) La “Internet de las cosas”, que entraña la interconexión, a través de Internet, de dispositivos informáticos integrados, por ejemplo, en animales, edificios y vehículos, lo que les permite enviar y recibir datos;

b) La inteligencia artificial, es decir, el diseño y la creación de sistemas informáticos capaces de desempeñar tareas que normalmente requieren inteligencia humana, como la percepción visual, el reconocimiento de voz, la adopción de decisiones y la traducción entre idiomas;

c) La computación en la nube, que implica el uso de una red de servidores remotos alojados en Internet para almacenar, gestionar y procesar datos, en vez de utilizar un servidor local o una computadora personal;

d) El aprovechamiento y la síntesis de grandes cantidades de datos para contribuir a la planificación de las políticas y a la creación de soluciones que puedan utilizarse para la coordinación tanto horizontal como vertical;

e) Las herramientas analíticas y de datos utilizadas para medir el progreso y los instrumentos que sirven para hacer un seguimiento del estado de implementación de los Objetivos y las metas subyacentes.

50. Las herramientas analíticas y de datos mencionadas son importantes para satisfacer a las personas interesadas en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente en el plano local. Las TIC, como instrumentos que sirven para modernizar la gestión de la prestación de servicios públicos, se han incorporado en la agenda de reforma de la gobernanza pública en vista de que, para muchos gobiernos, brindan la infraestructura y la plataforma adecuadas para atender las necesidades de los interesados internos y externos.

51. Se ha sostenido que las TIC también han facilitado e impulsado de forma considerable el cambio en los arreglos institucionales. En primer lugar, como la información es un componente principal de las instituciones gubernamentales, se considera que las tecnologías que influyen en los recursos de información desencadenan el cambio institucional. Esto ha quedado patente en el modo en que las TIC han organizado la información para que los agentes involucrados en la esfera de la administración pública puedan acceder más fácilmente a la información pública, sobre todo en el contexto de diversos marcos de datos gubernamentales abiertos. Se observó que, habida cuenta de que la información es, al mismo tiempo, un componente esencial de las políticas y un elemento importante de las instituciones gubernamentales, inevitablemente la tecnología en realidad impulsaba cambios en las pautas de información que influían en dichas instituciones.

52. En segundo lugar, las tecnologías presentan características institucionales intrínsecas y, en consecuencia, orientan el cambio institucional hacia el control de la creciente complejidad de la sociedad. Las primeras investigaciones en esta esfera mostraron que las TIC podían considerarse una construcción funcional para controlar esa creciente complejidad. Se puso de relieve que las características de las TIC que permitían esa construcción funcional eran la calculabilidad, el control, la transparencia, la comunicación y la realidad virtual, y dichas características se atribuyen a la construcción sociocultural inherente a las TIC¹³.

53. Los factores mencionados anteriormente ilustran las formas en que las TIC, por su propia naturaleza, han impulsado la transformación de la administración pública y los arreglos institucionales conexos. Por tanto, las TIC pueden coincidir con los medios más eficaces para mejorar, reorganizar o ajustar los arreglos institucionales en aras de cumplir la Agenda 2030. Si bien las TIC tal vez no solucionen todos los problemas, son reconocidas por:

a) Las cualidades integradoras de la infraestructura que generan, que son esenciales para los planteamientos pangubernamentales, conectados y conjuntos de la administración pública, pues permiten establecer conexiones y vínculos entre los

¹³ Albert Meijer, “Why don’t they listen to us? Reasserting the role of ICT in public administration” (2007), págs. 234 y 235. Se puede consultar en www.academia.edu/2739982/Why_dont_they_listen_to_us_Reasserting_the_role_of_ICT_in_Public_Administration.

sistemas y los distintos sectores. Asimismo, permiten acceder en tiempo real a los repositorios de información de la maquinaria de la administración pública;

b) Su resiliencia, pues crean un entorno operativo virtual y minimizan los riesgos asociados a la recopilación, el almacenamiento, la custodia y el traslado de los recursos de información físicos;

c) Su dinamismo, adaptabilidad y flexibilidad, que permiten realizar ajustes en los sistemas y extenderlos de forma generalizada para reflejar los cambios en las necesidades, las expectativas y las circunstancias;

d) Su carácter innovador, pues ofrecen modelos de colaboración innovadores entre los distintos agentes que intervienen en el espacio público, como los medios sociales y los portales centralizados, lo que ayuda a la gobernanza participativa, la transparencia y la rendición de cuentas;

e) Su eficacia y eficiencia, que quedan demostradas por su capacidad de acelerar la implementación de soluciones.

54. Las TIC también han demostrado ser muy valiosas para simplificar los procesos institucionales, dentro y fuera del gobierno. Crean espacios virtuales de colaboración entre los organismos, las instituciones, la sociedad y el gobierno, así como entre gobiernos. Asimismo, reducen el tiempo empleado en recopilar, almacenar, intercambiar y analizar la información, procesar las transacciones y obtener resultados. Se ha determinado que esas son las condiciones ideales para que los gobiernos sean participativos y transparentes, respondan a las necesidades y rindan cuentas por sus actos.

55. Con respecto a las iniciativas mundiales, cuando se examinan las tres dimensiones del desarrollo sostenible resulta evidente que estas tienen repercusiones tanto nacionales como internacionales, que precisan que los países mejoren sus iniciativas nacionales de gobernanza electrónica para que, a nivel internacional, puedan comprenderse, diagnosticarse y solucionarse los efectos transfronterizos de múltiples políticas nacionales. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 16 y 17 se refieren específicamente a esta cuestión. En este contexto, los arreglos institucionales necesarios para realizar esa labor son uno de los elementos fundamentales para el diseño de respuestas favorables, y las TIC son la base misma sobre la cual podrían organizarse efectivamente esos arreglos.

56. Para muchos países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados, la financiación de las iniciativas de gobernanza electrónica, al igual que otros obstáculos como las deficiencias sistémicas, sigue impidiendo que mejoren de manera acelerada los arreglos institucionales en pro de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre las posibles soluciones se incluyen:

a) El enfoque de código abierto, según el cual el público en general puede acceder gratuitamente al código fuente para utilizarlo o modificar su diseño original, lo que puede ayudar a los países a satisfacer muchas necesidades importantes en materia de programas informáticos;

b) La conexión eficaz al rico ecosistema mundial de macrodatos, en constante crecimiento, que obtiene datos de múltiples fuentes mundiales de varios sectores y que constituye un valioso recurso para el desarrollo de todos los países. El aumento de la recopilación transfronteriza de datos en el sector privado y las organizaciones no gubernamentales resulta tremendamente útil para que los países

que carecen de la capacidad para mantener alianzas estratégicas sobre la base de criterios comerciales puedan establecer sus propios arreglos;

c) La digitalización de los repositorios de información que existen en formato impreso. Esos repositorios pueden ser considerables e incluir registros médicos, educativos, religiosos y gubernamentales. En muchos países existen repositorios enormes de datos históricos útiles: el problema radica en organizar dichos datos de forma eficaz para poder aprovechar sus valiosas propiedades. Además, en todos los países se promueven iniciativas de digitalización permanente para garantizar la accesibilidad a los registros de información y su uso en la planificación y formulación de políticas. El uso de tecnologías de computación en la nube ha reducido de forma considerable la necesidad de almacenar los datos físicamente en servidores;

d) Acceso más abierto a la información y los conjuntos de datos gubernamentales mediante políticas que permiten utilizar y reutilizar los datos gubernamentales. Esto requiere que los activos se faciliten en un formato apropiado que permita su aprovechamiento y uso. De ese modo, se contribuiría al desglose de los datos, sumamente esencial para realizar análisis detallados de los subsectores y los subgrupos de la sociedad que contribuyan a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

C. Función estratégica de la cooperación para el desarrollo en el fortalecimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo sostenible

57. La labor para promover la incorporación efectiva de las TIC también ha contribuido a igualar la situación para muchos países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países que salen de un conflicto, a través de la asistencia técnica, los conocimientos y las herramientas que ha prestado el sistema de las Naciones Unidas. Sin esa labor, probablemente la brecha digital a nivel mundial sería mucho mayor. Gracias a la evaluación de las necesidades y los conjuntos de directrices, las capacidades nacionales y locales pueden ir reforzándose con el tiempo para aprovechar el potencial del gobierno electrónico en la implementación de los objetivos y las metas nacionales de desarrollo y en su armonización con los objetivos mundiales, incluida la Agenda 2030.

58. La implementación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de una integración coherente y generalizada de las TIC sigue siendo una problemática a la que se enfrentan muchos países en desarrollo, en especial aquellos en situaciones especiales, como los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países que salen de un conflicto, entre otros. En concreto, estos países se ven afectados por los costos, la cobertura, la compartimentación de los métodos de la administración pública, el uso inadecuado de las alianzas entre los sectores público y privado, las deficiencias o la ausencia de estrategias de gobierno abierto y la incapacidad de aprovechar eficazmente las ingentes cantidades de datos, lo que da lugar a una brecha de desarrollo. Si no se le pone remedio en el marco de la agenda de la administración pública, esa brecha retrasará la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en esos países.

59. Persiste la inquietud de que muchos países en desarrollo, a pesar de haber invertido cuantiosas sumas en el proyecto de gobierno electrónico, aún no han obtenido los resultados positivos deseados para establecer arreglos institucionales propicios. La mejora de los arreglos institucionales que podría derivarse de esas inversiones no se ha producido en la medida necesaria para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible o, en todo caso, ha durado poco. Esto queda especialmente claro en la falta de un ideal holístico a largo plazo, el desfase en la incorporación de las tecnologías integradoras entre los distintos sectores, la lentitud en adoptar políticas de datos abiertos y la falta de utilización de análisis de datos para fundamentar las decisiones en materia de políticas.

60. Habida cuenta de la gran disparidad existente entre las estrategias nacionales de gobierno electrónico de cada país, sigue resultando útil analizar específicamente el papel desempeñado por las TIC en la transformación de la dinámica de la administración pública. Es útil no solo por las valiosas lecciones que pueden extraerse de las experiencias de quienes están más avanzados en el proceso de transformación, sino por la importancia de hacer hincapié constante en los factores restrictivos que inciden negativamente en las mejoras logradas por quienes no han avanzado tanto. Estos últimos, en su mayor parte países que no se inscriben en la categoría de “países desarrollados”, son quienes pueden beneficiarse más si se da preponderancia concertada a las TIC para cumplir la Agenda 2030, ambiciosa para la mayoría de ellos. La constante evaluación de los avances logrados por los países a nivel global en materia de gobierno electrónico como cuestión de políticas públicas resulta esencial para cumplir el plan internacional general de asegurar que nadie se quede atrás de forma significativa, equilibrada y justa en todas las sociedades.

61. Todos los debates sobre reformas en la administración pública, especialmente en la etapa de implementación, parecerían incompletos si no se reconociera la contribución fundamental de las TIC a la consecución de los resultados deseados. Las TIC no solo permiten realizar evaluaciones y sacar conclusiones relativas a las normas y principios fundamentales con practicidad, sino que, por sus propias características, pueden simplificar las funciones y procesos de consideraciones muy complejas y divergentes, y facilitar las interrelaciones que, en última instancia, producen los resultados deseados. Si los debates no se orientan en ese sentido, podría verse limitada la capacidad de muchos países en desarrollo para entender de forma holística cuáles son las mejores prácticas para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus respectivos contextos a través de las TIC. Esto resulta especialmente importante como factor de continuidad, dado que, con frecuencia, los agentes políticos cambian con el tiempo y los nuevos agentes pueden aprovechar las mejoras en el papel de las TIC, su contribución al logro de los Objetivos como una meta a más largo plazo y la manera de lograrlo con más eficacia.

62. Si la transformación de la administración pública no va ligada a la implementación efectiva y práctica de las TIC, la idea que se quiere transmitir de que el mundo está llevando a la práctica los compromisos asumidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible es, en cierto modo, incoherente. Si bien hay quienes consideran más adecuado abordar la cuestión de las TIC en el marco de debates técnicos, ese enfoque entraña el riesgo de que, al examinar la mejor forma de implementar los Objetivos en el contexto de una agenda holística de reforma de la administración pública, los Estados Miembros pasen por alto el papel facilitador que pueden desempeñar las TIC. Se reconoce que muchos países lo hacen y lo han

hecho; sin embargo, las economías menos avanzadas pueden toparse con contratiempos, motivadas con frecuencia por el sector privado a adoptar soluciones de TIC de manera poco sistemática.

63. Los Estados Miembros han recibido, y reciben, ofertas de muchos agentes bien intencionados del sector que buscan ayudar en las iniciativas de gobierno electrónico. Sin embargo, la experiencia demuestra que, en algunos casos, son los ministerios o departamentos los que han puesto en marcha esas iniciativas de forma independiente. En consecuencia, no siempre se ha satisfecho la importante necesidad de establecer una infraestructura de gobierno electrónico que respalde la coherencia, integración y coordinación de las políticas en todo el sistema de la administración pública. El resultado final es que, en algunos países, a pesar de las inversiones millonarias en TIC destinadas al gobierno electrónico, lo único que se ha hecho es automatizar los enfoques compartimentados y se ha pasado por alto y olvidado la integración necesaria para mejorar la experiencia del usuario.

III. Conclusiones

64. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible no solo se pensaron para alcanzarlos, sino también para dar cuenta de los cambios sistémicos que entrañan los propios Objetivos, así como los medios utilizados para lograrlos. La naturaleza transformacional de los Objetivos pide una serie de arreglos institucionales para satisfacer las exigencias complejas de la sostenibilidad.

65. A nivel de las instituciones de la administración central, el mejor método para guardar la coherencia que exigen los Objetivos de Desarrollo Sostenible es la integración horizontal de las políticas. En cuanto a los procedimientos, se necesitan mecanismos de coordinación horizontal capaces de superar la fragmentación de las perspectivas relacionadas con el contenido, fragmentación que genera la compartimentación del gobierno, lo que a su vez exige una combinación de arreglos tanto a nivel estratégico como a nivel operacional que incluyan la adopción de medidas institucionales, así como la creación de incentivos presupuestarios y la capacitación de los funcionarios públicos. Asimismo, es necesario que los parlamentos participen en el proceso de consecución de los Objetivos.

66. Los niveles nacional, regional y local de gobierno tienen que interactuar unos con otros a fin de lograr una integración amplia de las políticas que trascienda todos los niveles. Para ello, es preciso que haya coordinación tanto vertical como horizontal. La estrategia de sostenibilidad nacional debe ser el punto de referencia para orientar la integración, sobre todo con el plano local, donde debe recurrirse al diálogo con diversos interesados para adaptar la estrategia nacional al contexto local.

67. Además, es preciso adoptar un enfoque de múltiples interesados que incluya a agentes de la sociedad civil y las empresas, así como a los ciudadanos y la comunidad científica, para tener en cuenta y atender satisfactoriamente los intereses integrados e inclusivos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Reviste fundamental importancia que se incluya a las personas más vulnerables y a los sectores desfavorecidos de la sociedad en el discurso sobre la consecución de los Objetivos a fin de que la estrategia utilizada para alcanzarlos se adhiera al principio de que nadie se quede atrás.

68. En algunos aspectos, las cualidades inherentes a las TIC coinciden con los medios más eficaces para mejorar, reorganizar o ajustar los arreglos institucionales en ras de cumplir la Agenda 2030. Las TIC son ideales para proporcionar la infraestructura necesaria para los arreglos institucionales, independientemente del momento y la distancia, que propician la implementación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que ofrecen soluciones para actividades de colaboración, integradas y coordinadas entre los organismos públicos y entre el sector público y los interesados y agentes externos.

69. Las TIC también ofrecen soluciones de gobierno abierto que impulsan la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos; vías de colaboración entre los gobiernos y los interesados; el aprovechamiento y la síntesis de grandes cantidades de datos para ayudar en la planificación de políticas; y herramientas analíticas y de datos para medir el progreso e instrumentos para hacer un seguimiento del estado de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas subyacentes. El papel fundamental de las TIC en la consecución de los Objetivos debe ser siempre un elemento central del debate político sobre toda estrategia de reforma de la administración pública para implementar esos Objetivos.

70. Por último, habida cuenta del análisis anterior, los autores recomiendan que los gobiernos creen un marco sólido de estructuras jurídicas e institucionales para cumplir de forma sistemática el principio de que nadie se quede atrás, impulsar la participación de las comunidades locales y promover la inclusividad de los procesos de adopción de decisiones con miras a adaptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible al contexto local, y seguir incorporando las TIC en pro de los arreglos institucionales que sirvan de base para implementar la Agenda 2030.
