



Informe mundial sobre el sector público

Capítulo 4

Colaboración con actores no-estatales para la implementación integrada de los ODS



Antecedentes

El capítulo 4 del Informe Mundial sobre el Sector Público 2018 explora la forma en que la adopción de mecanismos de colaboración con actores interesados, tanto a nivel sistémico como a nivel de sectores, puede afectar los resultados en términos de integración.

El alcance comprensivo de la Agenda 2030 requiere la acción coordinada entre todos los actores interesados. Al nivel más básico, para el éxito de la Agenda, se necesita crear conciencia y aumentar el sentido de propiedad y responsabilidad en toda la población. La participación es también clave para crear visiones y estrategias para el futuro integradas como apoyo a las transformaciones de largo plazo, y para lograr una comprensión compartida de problemas complejos y para diseñar soluciones integradas que se beneficien de un amplio consenso social, el cual a su vez es crucial para asegurar la propiedad y el compromiso con esas soluciones. Además, la adhesión al principio de “no dejar a nadie atrás” consagrado por la Agenda 2030 requiere colaboración con la totalidad de los diversos actores interesados, con énfasis en grupos e individuos marginados.

La Agenda 2030 claramente reconoce que alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requiere la acción e involucramiento activo de todos los actores interesados. En particular, los ODS demandan procesos de toma de decisiones inclusivos, participativos y representativos a todos los niveles (meta 16.7), e instituciones incluyentes y que rindan cuentas (ODS 16). La meta 6b y la 11.3 se refieren específicamente a la colaboración en la administración del agua y en el desarrollo urbano, respectivamente. La Agenda menciona también que los procesos de seguimiento y revisión deben ser “abiertos, incluyentes, participativos y transparentes para todas las personas” (párrafo 74d), y que las revisiones “prestarán especial atención a los más pobres, los más vulnerables y los más rezagados” (párrafo 74e). Además, el ODS 17.16 enfatiza la importancia de fortalecer las alianzas entre múltiples actores.

Hay un cúmulo de experiencia acumulada sobre los procesos y mecanismos para la colaboración en distintos sectores, a distintos niveles de toma de decisión, y con distintos grupos de representación involucrados. El capítulo revisa algunas de estas experiencias, enfatizando la forma en que pueden enriquecer las decisiones que los países tendrán que tomar al diseñar mecanismos de colaboración que fortalezcan la integración de políticas.

Colaboración con actores interesados e integración de políticas para la implementación de los ODS

Avanzar en la integración de políticas requiere reformas procedimentales para aumentar la interacción con actores no-estatales – sea a través de mecanismos formales o de relaciones y contactos informales. Se requieren mecanismos que permiten

la solución de problemas de forma participativa, multi-sectorial y multi-nivel, lo que requiere el involucramiento de un amplio rango de actores interesados, adicionalmente a varios niveles de gobierno.

Los actores no-gubernamentales son en sí mismos motores claves de cambio. Pueden estar directamente involucrados en la resolución de problemas de políticas y contribuir recursos a través de su producción conjunta, y pueden ayudar a mantener la presión sobre los gobiernos para que actúen en apoyo al cumplimiento de los ODS. Como beneficiarios y agentes de monitoreo de la implementación, los actores interesados pueden contribuir directamente información acerca de la forma en que los servicios y programas funcionan en la práctica para ellos, y ayudar a los gobiernos a identificar soluciones de políticas mejor adaptadas a contextos concretos.

Distintos actores no estatales contribuyen beneficios y valores específicos en sus interacciones con los gobiernos en el proceso de implementar los ODS. Por ejemplo, la colaboración con mujeres y niñas puede añadir consideraciones de género a las políticas en múltiples áreas. La inclusión de niños y jóvenes fomenta el pensamiento intergeneracional. La comunidad científica y tecnológica puede ayudar a fortalecer la interfaz entre ciencia y políticas públicas, a aumentar la conciencia pública, proveer información y evidencia e identificar buenas prácticas. De modo similar, por medio de la colaboración con el sector privado los gobiernos pueden mejorar la movilización de recursos y el apoyo técnico por medio de asociaciones, así como potencial las iniciativas de sostenibilidad del sector privado. El reporte muestra que la identificación de interdependencias entre objetivos y metas de desarrollo sostenible puede ser el primer paso para identificar el grupo de actores que puede apoyar políticas integradas en relación con temas específicos. También provee ejemplos de directrices para la selección de actores interesados en relación con varias áreas temáticas relacionadas con la dimensión de integración.

La colaboración con múltiples actores supone costos. Los costos administrativos de establecer y administrar procesos participativos, tanto en términos financieros y de recursos humanos, pueden ser significativos. La colaboración amplia con múltiples actores toma tiempo y puede actuar en contra de las respuestas rápidas de política pública. Administrar la colaboración con los actores y las expectativas que crea demanda que la administración pública y los servidores públicos adquieran habilidades y capacidades, así como movilizar los recursos necesarios para implementar de forma efectiva los enfoques participativos.

Herramientas para la colaboración: ¿Cómo pueden contribuir a la integración?

Hay una gran variedad de herramientas y mecanismos de colaboración. Diferentes grupos de actores requieren diferentes

procesos y canales de colaboración así como distintos incentivos para colaborar. La literatura ha adoptado múltiples clasificaciones para analizarlos, ninguna de las cuales parece ser preferida de modo universal. En términos generales, todas estas clasificaciones consideran algunas o todas las siguientes dimensiones: (i) nivel de colaboración, desde provisión de información hasta colaboración completa y empoderamiento (que incluye el poder de toma de decisiones del mecanismo); (ii) quiénes son los participantes y cómo son seleccionados; (iii) diseño institucional y configuración, incluyendo su nivel en la estructura de toma de decisiones (por ej., nivel de trabajo frente a alto nivel); (iv) etapa del proceso de políticas públicas o de la administración estratégica cubierta por el mecanismo; y (v) métodos internos de trabajo y reglas de procedimiento del mecanismo, incluyendo mecanismos de comunicación. La literatura sugiere que altos niveles de colaboración mejoran los resultados de desarrollo y pueden impulsar la integración de políticas.

Mecanismos de colaboración a nivel sistémico

A nivel sistémico, hay una gran variación institucional en términos de los mecanismos de colaboración que se están implementando. Los enfoques se apoyan en las lecciones aprendidas durante las últimas décadas, por ejemplo, de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible. En el contexto de los ODS, la colaboración de los actores interesados ha tenido lugar a distintas etapas del diseño de políticas, incluyendo: concientización sobre la Agenda 2030; adaptación y prioridad de las Metas en el contexto nacional; el desarrollo de planes nacionales de implementación de los ODS; implementación de los ODS; y monitoreo y revisión. Las estructuras institucionales para la colaboración involucran varios tipos de actores y operan a varios niveles de gobierno. Algunas estructuras son lideradas por gobiernos, otras son dirigidas por actores no-estatales. Algunas instituciones tienen poder de toma de decisiones mientras otras son órganos consultivos. Algunas agencias de colaboración son establecidas a nivel local.

Mecanismos de colaboración a nivel sectorial

Los intentos institucionales de colaboración al nivel de sectores o temas específicos se han desarrollado de forma generalizada. El nivel de la colaboración con los actores, así como las estructuras y enfoques para promover la colaboración con los actores parecen variar a través de los sectores y en el mismo sector de país a país. Los tipos de actores involucrados también varían entre sectores y en un mismo sector. Enfoques participativos que promueven un alto nivel de colaboración con los actores en los procesos de planeación y toma de decisiones han sido destacados por ejemplo en las áreas de administración de océanos y bosques.

Los tipos de estructuras para la colaboración con actores usados en varios sectores incluyen redes de múltiples actores y plataformas, comités o consejos multi-sectoriales, y comités consultivos y de expertos. Los enfoques de consulta también incluyen audiencias públicas, talleres, consultas por medio de reuniones abiertas, y la incorporación de actores interesados en los equipos responsables de preparar documentos estratégicos (por ej., políticas, planes o programas).

Alianzas de múltiples actores

Los Estados Miembros de la ONU han depositado altas expectativas en las alianzas de múltiples actores (MSP) para la realización de la Agenda 2030. Varios países han establecido alianzas de múltiples actores en relación con los ODS o creado condiciones para facilitarlas. Por ejemplo, los Países Bajos tiene una coalición amplia de más de 75 actores interesados conocida como “Carta neerlandesa para los Objetivos Globales”. Los participantes desde compañías, a bancos, a organizaciones de la sociedad civil, han firmado una carta y contribuyen a la implementación de los ODS. El enfoque de toda-la-sociedad de Finlandia para alcanzar los Objetivos anima a actores de todos los sectores de la sociedad a hacer compromisos públicos que contribuyan a su cumplimiento. A nivel sectorial, las MSP han estado aumentando su relevancia durante las pasadas décadas. El papel de la filantropía en el desarrollo se ha hecho más visible en años recientes. La evidencia acerca de la forma en que las MSP pueden contribuir a la integración de políticas es escasa, y el tema no parece haber sido estudiado de forma sistemática. Algunos ejemplos específicos sugieren que los MSP podrían oponerse a la integración y coherencia a nivel nacional.

Desafíos y perspectivas

Aún no hay evidencia sistemática acerca de cómo los mecanismos de colaboración –informales o institucionalizados– podrían contribuir a una implementación integrada de los ODS. No obstante, los desafíos típicos que enfrenta la colaboración y la participación enfatizados en la literatura podrían afectar también el impacto de los mecanismos de colaboración en la integración. Por ejemplo, las diferencias en poder, capacidad y recursos entre el público, la sociedad civil, las instituciones de gobierno y el sector privado pueden resultar en resultados que favorecen marcadamente a algunos de los actores interesados. Ésta ha sido una preocupación recurrente en los sectores de recursos naturales, como en las industrias extractivas.

Los factores políticos desempeñan un papel crucial en determinar la forma en que los mecanismos de colaboración son diseñados y funcionan en la práctica, así como en sus impactos finales en las políticas. La literatura de administración pública subraya que la colaboración es una herramienta estratégica que los gobiernos usan para manipular los resultados de los procesos políticos. Esto explica la importancia dada por los actores interesados a los detalles específicos de la selección y representación en los procesos de múltiples actores, y las demandas de transparencia en este respecto.

Algunos ejemplos de colaboración muestran el potencial de los enfoques de participación desde abajo que operan a través de múltiples niveles de toma de decisiones, involucrando formas suaves de acción coordinada para atender problemas específicos de desarrollo o para buscar cambios políticos amplios. Este ejemplo muestra que la colaboración, la integración horizontal, y la integración vertical podrían reforzarse mutuamente.

Más información

El Informe mundial sobre el sector público, su Resumen Ejecutivo, y otros materiales están disponibles en: <https://publicadministration.un.org/en/Research/World-Public-Sector-Reports>