

PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA LOCALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030

Anna Ayuso¹

Investigadora senior, CIDOB
aayuso@cidob.org

Uno de los rasgos que han caracterizado el proceso de definición y adopción de la Agenda 2030 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es que fue mucho más participativo e inclusivo que el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000. Mientras que estos últimos fueron elaborados en los despachos de un reducido grupo de expertos y científicos, en la generación de los ODS participaron más de un millón de personas aportando diversos y heterogéneos puntos de vista. Se organizaron consultas nacionales y regionales, articuladas en torno a diferentes temas y discusiones *online* con las aportaciones de múltiples partes implicadas procedentes de gobiernos, sociedad civil, el sector privado, la academia, *think tanks* y medios de comunicación en todo el mundo. El proceso de consultas incluyó también una red virtual interactiva de alcance mundial denominada *The World We Want*.

Todo ese despliegue participativo dio lugar a los 17 objetivos de la Agenda 2030, que se desglosan en 169 metas y se tratan de medir a través de los 230 indicadores globales propuestos por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS (IAEG-SDGs)². En marzo de 2015, la Comisión de Estadística de Naciones Unidas acordó establecer el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030³ para el Desarrollo Sostenible. Este Grupo de Alto Nivel se encargará de promover la apropiación nacional de la supervisión de la Agenda 2030 y del fomento de la capacidad estadística que permita evaluar el progreso a nivel mundial del conjunto de 230 indicadores adoptados en marzo de 2016⁴.

Tras aprobar la Declaración se planteó surgió de inmediato la pregunta: ¿cómo se van a implementar los ODS? La Agenda 2030 es universal, pero la situación en cada uno de los rincones del planeta no es la misma. Por ello hay que hacer una traducción de los compromisos globales a metas nacionales y locales adaptadas a realidades nacionales y regionales muy diversas, vinculando la Agenda de desarrollo 2030 a las realidades y los debates políticos en cada país y región. Desde Naciones Unidas se impulsó el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Sostenible (SDWG)⁵, que ha trabajado en la formulación de políticas y estrategias que ayuden a apoyar la implementación, monitoreo y rendición de cuentas de los avances en los ODS. Aunque haya aspectos técnicos que resolver sobre

1. La autora agradece la colaboración de Elena dal Zotto en tareas de documentación.
2. <http://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/> (en línea). (Fecha de consulta 08.02.2017)
3. <http://unstats.un.org/sdgs/hlg/>
4. Estos indicadores se clasificaron en tres niveles: en el nivel I, están los indicadores con una metodología establecida y datos ampliamente disponibles; en el nivel II, los indicadores con una metodología establecida pero con cobertura de datos insuficiente; en el nivel III, indicadores para los cuales se está desarrollando una metodología. En marzo de 2017 se presentará un plan para perfeccionar y revisar el marco de indicadores.
5. <https://undg.org/home/undg-mechanisms/sustainable-development-working-group/>

los que se pueden desarrollar herramientas comunes en esta operación de concreción que se denomina «localización de la agenda», en esencia, es un ejercicio político que exige una implicación de las instituciones en todos los niveles y una movilización ciudadana.

Esta difícil imbricación entre compromisos globales y agendas de desarrollo locales tiene implicaciones muy importantes para el ejercicio efectivo de dos principios esenciales para el buen desempeño de las políticas públicas de desarrollo: la apropiación democrática y la rendición de cuentas. Por el lado de la apropiación democrática, el impulso de estrategias locales de desarrollo orientadas a la consecución de un marco global de objetivos exigirá la adopción de hojas de ruta específicas para cada contexto, tiempo y sistema de actores nacionales y locales (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). La aplicación efectiva del principio de apropiación exige que las agendas y estrategias de desarrollo locales se asienten sobre principios democráticos, y por tanto, que sean capaces de impulsar procesos de toma de decisiones inclusivos y representativos del conjunto de actores considerados legítimos por todas las comunidades (PNUD, 2016). Del mismo modo, por el lado de la rendición de cuentas, será necesario realizar evaluaciones periódicas e impulsar el fortalecimiento de las instituciones y establecer los canales apropiados para facilitar la transparencia y el ejercicio de las acciones de responsabilidad por parte de los poderes públicos respecto a los ciudadanos.

El debate sobre la localización de la Agenda 2030 ya estuvo muy presente durante la elaboración de los ODS. La Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (UCGL) lideró en su momento un proceso de consultas entre los gobiernos locales y subestatales en el marco del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales con el horizonte en el periodo post-2015⁶, pero este se ha hecho mucho más presente en el momento de proceder a su implementación. La necesidad de territorializar los ODS convierte a las autoridades municipales en un elemento esencial para la efectiva aplicación de la Agenda 2030 y para la movilización de la ciudadanía. Como dejaron constancia los miembros del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes para la Agenda Post 2015 en su informe⁷ al secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, las ciudades serán determinantes para la *victoria o la derrota* en la lucha por el Desarrollo Sostenible (Kanuri *et al.*, 2016).

La coincidencia de la adopción de los ODS, con la celebración un año después de la III Conferencia del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) en octubre de 2016 que aprobó la Nueva Agenda Urbana⁸ ha reforzado la importancia de incorporar plenamente a las autoridades locales en la agenda de desarrollo en un mundo crecientemente urbanizado. Al lema «No dejar a nadie atrás» se suma el «No dejar ningún lugar atrás» que informa el compromiso global y supone llegar hasta el último rincón del planeta. Eso solo es posible si se facilita que todos los actores tengan vías para actuar con voz propia en el proceso de definición de las prioridades y asignación de recursos para las políticas públicas.

La reciente propuesta de la Comisión Europea «Un nuevo consenso europeo sobre el desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro»⁹ (noviembre de 2016) reconoce que «El logro de la mayoría de

6. Véase el comunicado que resulta del encuentro del Global Taskforce de mayo de 2013 en: https://dl.dropboxusercontent.com/u/63774326/GTF-%20NY%20outcomes/ENG_NY%20Communiqu%C3%A9%20FINAL_.pdf
7. http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf
8. <https://www2.habitat3.org/bitcache/907f3c56d3ad27a3daeeb677c660545a00c69d6b?vid=591158&disposition=inline&op=view>
9. COM(2016) 740 final https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-proposal-new-consensus-development-20161122_en.pdf

los SDG dependerá también de la participación activa de las autoridades locales» y señala que la UE y sus estados miembros deber apoyar la descentralización para fortalecer la gobernanza local, con el fin de conseguir un mayor impacto en el desarrollo. La Comisión señala que en este proceso se deberá «ayudar a las personas a interactuar eficazmente con el Gobierno local en todas las etapas de la planificación y ejecución de políticas».

Los retos para una localización participativa de los ODS

La lógica de las consultas nacionales y regionales que se siguió para la generación de la Agenda 2030 permitió involucrar a los actores estratégicos locales y generar debates en torno a los desafíos de desarrollo con implicaciones muy importantes en términos de apropiación democrática y rendición de cuentas. La dinámica de debate político doméstico que generó puede ser considerada como un logro por sí mismo. La presión de las autoridades locales se tradujo en la incorporación de un ODS específico, el número 11 sobre «Ciudades y comunidades sostenibles»¹⁰, relativo a la necesidad de garantizar que los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Pero el papel de los gobiernos locales va mucho más allá y son varios los organismos y agencias de cooperación que están trabajando en construir estrategias y alianzas para facilitar la efectiva aplicación de los ODS a nivel local.

En particular, el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales junto a ONU-Habitat y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han tomado la iniciativa de crear una Caja de Herramientas para la implementación de los ODS¹¹ a nivel local brindando instrumentos que permitan la implementación efectiva de lo acordado y la incorporación de todos los agentes presentes en el nivel local. Mediante procesos participativos en diálogos regionales y globales se trata de analizar cómo se definen y adaptan las prioridades de la agenda de desarrollo en el ámbito local y cómo se incorporan los intereses de los beneficiarios en el diseño de las políticas públicas de desarrollo para garantizar su apropiación y legitimidad democrática sin perder de vista la eficacia. Este mismo proceso busca además garantizar la rendición de cuentas y el control político democrático por parte de los distintos actores involucrados.

De los diálogos previos sobre la participación de los gobiernos subestatales en su la definición de la Agenda 2030 y su implementación se constató que una gobernanza local eficaz debe garantizar apropiación, compromiso y responsabilidad de todas las instituciones con un enfoque multinivel (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Esta aproximación supone el tránsito hacia modelos de gobernanza más complejos donde interactúa lo público con lo privado y donde se deben incorporar estructuras de toma de decisiones menos jerárquicas (Bäckstrand, 2008). Autores como Ansell y Gash (2007) se han referido a este proceso como *gobernanza colaborativa*, para referirse a la incorporación formal de actores heterogéneos en la construcción de consensos en torno a los objetivos y prioridades de las políticas públicas. La gobernanza multinivel precisa de mecanismos de diálogo estructurados que permitan una aplicación eficaz del principio de subsidiariedad entre las

10. <http://www.globalgoals.org/es/global-goals/sustainable-cities-and-communities/>

11. <http://localizingthesdgs.org/about-us.php>

diferentes administraciones en favor de aquellas que son más cercanas al ciudadano: las instituciones locales. Pero, al mismo tiempo, se deben establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles que garanticen la coherencia y la equidad entre los distintos territorios.

La mencionada Caja Herramientas de localización de los ODS se ha pensado con una finalidad práctica y suficientemente flexible para adaptarlo a las necesidades y particularidades de cada territorio. El objetivo es triple: a) elaborar un inventario de herramientas existentes analizando los resultados de las lecciones aprendidas en procesos anteriores, como los ODM, y los que se vayan desarrollando; b) proporcionar instrumentos de comunicación para reforzar el conocimiento sobre los ODS y sus consecuencias para la implementación de las políticas entre los funcionarios públicos y la ciudadanía; c) contribuir a generar argumentos y evidencias que incidan en la elaboración de las políticas públicas para una efectiva implementación de los ODS. Uno de los elementos de la Caja de Herramientas ha sido la «Hoja de Ruta para la localización de los ODS: implementación, y monitoreo a nivel subregional»¹², donde se analizan diferentes experiencias de localización de los ODS por parte diversas entidades subestatales en varios aspectos, así como los principales retos a los que se debe dar respuesta.

En primer lugar, la mencionada Hoja de Ruta analiza el rol de los gobiernos locales y regionales en la labor de *ampliar el conocimiento y la apropiación ciudadana* de los ODS con amplias campañas de difusión que impliquen diversas plataformas y redes ciudadanas. Como ejemplos se estudian el caso del Belarus Expres como exitosa campaña de sensibilización; la Alianza de Ciudades para los ODS de la Comunidad Valenciana; las campañas de la Asociación de Municipios de Países Bajos o el Proyecto Ladder de Educación para el Desarrollo, que financia la Unión Europea, pero se ejecuta a través de autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil.

En segundo lugar, continua analizando experiencias de *acciones de incidencia* para incorporar la perspectiva subnacional en las estrategias nacionales para los ODS. El mapa de ruta insiste en la necesidad de impedir un enfoque de arriba abajo para la implementación de la agenda y aboga por un enfoque de abajo arriba que se base en evidencias de experiencias exitosas. En este sentido, se señala la necesidad de prever la legislación adecuada para la transferencia de competencias y recursos para la implementación de las políticas. Se destacan algunas experiencias: como la introducida por el Gobierno de Sudáfrica junto a la organización nacional de gobiernos locales para la implementación del ODS 11; también se destaca la larga experiencia de la Agenda de Aberdeen¹³, que promueve principios de buenas prácticas de democracia local y buena gobernanza para garantizar una participación ciudadana efectiva; o las iniciativas de la Confederación Nacional de Municipalidades de Brasil que, a través del Programa ART- PNUD, trata de fortalecer el papel de los municipios en la implementación de los ODS.

En tercer lugar, la hoja de ruta analiza la forma de implicación de las autoridades locales en la *implementación de los ODS* y la necesidad de que cada nivel de gobierno cuente con las capacidades para actuar en las responsabilidades de la aplicación de la agenda que le correspondan. Se sugiere crear grupos de trabajo conjunto entre las distintas

12. <http://unhabitat.org/roadmap-for-localizing-the-sdgs-implementation-and-monitoring-at-subnational-level/>

13. Adoptada por los Jefes de Gobierno del Commonwealth en su reunión en Malta en 2005, que reafirmaron en su Reunión en Kampala en 2007 http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/CLGF_statements/Aberdeen-agenda.pdf

administraciones para alinear los planes locales y regionales con los ODS y movilizar los recursos locales con instrumentos de transparencia presupuestaria. También se aboga por establecer mecanismos de cooperación intermunicipal y de aprendizaje entre pares para compartir metodologías y experiencias exitosas contribuyendo al fortalecimiento institucional. Se mencionan como ejemplos: la iniciativa del Parlamento de Gales que aprobó el Acta para el Bienestar de las futuras generaciones, en la cual se insta al Gobierno galés a incorporar los ODS en la planificación futura; la experiencia de la Caja de Herramientas de los ODM que la ciudad filipina de Naga City adoptó como pionera ya en 2005; o la iniciativa del Gobierno regional de Santa Fe, en Argentina, para crear una metodología de mapeo con el fin de desarrollar la agenda de trabajo decente del ODS 8 en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo.

En cuarto lugar, el mapa de ruta menciona el papel de las instituciones locales en el *seguimiento y evaluación* de los ODS, señalando la importancia de la movilización y de la participación. En la mayoría de países, los sistemas de medición de indicadores existentes se encuentran normalmente centralizados en el nivel nacional; sin embargo, son las instituciones locales las que tienen un conocimiento directo de lo que pasa en los territorios. Existen actualmente grandes lagunas de datos que solo se pueden corregir implicando a los gobiernos más cercanos a los ciudadanos. Los gobiernos locales deben incorporar los indicadores de los ODS, pero esto implica adaptarlos al contexto regional y proporcionar las capacidades técnicas para aplicarlos a la planificación y la gestión.

Por su parte, la Red para Soluciones de Desarrollo Sostenible ha elaborado una guía para practicantes con el fin de ayudarles a «adaptar, implementar y monitorear los ODS en el nivel local» (Kanuri *et al.*, 2016). En ella se describen 4 pasos básicos para incorporar los ODS en la planificación local. El primero de todos es una campaña de *sensibilización* para movilizar a los múltiples actores que interactúan en el territorio; el segundo es un proceso deliberativo sobre la *priorización* de los objetivos en cada territorio adaptando los objetivos a la realidad, de forma que se asegure que las políticas públicas gozan del apoyo de la sociedad; el tercero es la efectiva implementación de los ODS mediante una *planificación* adecuada y la previsión de los recursos necesarios. Finalmente, el cuarto paso es el *monitoreo* de los resultados para facilitar la rendición de cuentas entre los diferentes actores.

El mismo documento señala que, en la práctica, esos cuatro pasos se pueden sintetizar en dos grandes etapas del proceso de localización: 1) la Fase de planificación e implementación en la que se definen las estrategias y políticas para adaptar los ODS a las condiciones locales; 2) la fase de monitoreo y evaluación de los ODS que permite comprobar si se avanza en la agenda (Kanuri *et al.*, 2016). Estas se corresponden a los dos grandes principios para la eficacia de las políticas públicas antes mencionados: la apropiación y la rendición de cuentas en los que profundizamos a continuación.

Apropiación y participación para localización

El propio concepto de localización de la agenda de desarrollo, entendido como proceso de adaptación de la agenda global a las características y

circunstancias de cada territorio, parece llevar implícita la idea de participación de los diferentes actores que componen una comunidad. Sin embargo, la forma en que se interrelacionan está muy determinada por las instituciones y cultura política de cada lugar. Es por esto por lo que la articulación de la forma en cómo se definen las políticas estará condicionada por la estructura económica y social de cada lugar. Para que haya una apropiación de la agenda por parte de los territorios será necesario que haya un diálogo entre las múltiples partes interesadas que lleve a acuerdos que prioricen los objetivos, con un plan de acción que sea ambicioso pero realista.

El proceso de definición de las políticas concretas que se deben implementar requiere de una buena diagnosis y para ello es necesaria una amplia participación. Este ejercicio es aún más necesario por cuanto la efectiva implementación de los ODS obligará a cambios en los actuales modelos de producción y consumo que son imposibles de imponer si no hay una previa conciencia ciudadana de la necesidad de llevarlos a la práctica por el bien común y propio. La apropiación democrática de la agenda del desarrollo exige el cumplimiento de un requisito que debe darse desde los primeros estadios del ciclo político: las políticas deben responder a una agregación de preferencias representativa de los distintos intereses, con especial atención a incorporar las necesidades de los sectores más excluidos e incorporar la perspectiva de género y la diversidad cultural.

Esto supone la necesidad de identificar la representatividad de los diferentes agentes que participan en los distintos niveles de deliberación y negociación, clarificar los mecanismos de toma de decisiones, establecer las dosis de responsabilidad de los actores participantes y distribuir las obligaciones en función de los objetivos relacionados con las políticas públicas (Ayuso y Costafreda, 2013). La administración local ofrece un espacio privilegiado para establecer procesos participativos muy difíciles de gestionar en el ámbito nacional y aún menos factibles en el plano internacional. Se debe estimular la creación de asociaciones de colectivos para la defensa de sus intereses que permitan el establecimiento de las alianzas a las que hace referencia el ODS 17 (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

Un primer paso para conseguir aglutinar el interés de los ciudadanos en la Agenda 2030 de forma efectiva es una amplia difusión de los contenidos de los ODS acerca de cuál es la situación actual en cada uno de los países y regiones y cuáles son las consecuencias de no actuar para resolver los problemas existentes. Los gobiernos locales, por su cercanía a los ciudadanos, son los que más capacidad tienen de impulsar los procesos participativos para construir consensos sobre las prioridades políticas. El proceso de identificación de las principales carencias y de construcción de indicadores es un instrumento fundamental para conseguir que la agenda esté alineada con los intereses de la comunidad y para implicar tanto a los funcionarios públicos como al sector privado y la sociedad civil.

Las instituciones deben poner los canales para asegurar que ninguna persona y ningún territorio queden fuera de la agenda y para garantizar que, en el caso de conflicto de intereses, se tenga en cuenta el interés común y el de los más débiles. Eso implica un análisis de cada uno de

los actores y de cuáles son sus necesidades en relación con cada uno de los ODS y respecto a cada una de las metas. Para ello hay que desplegar diversos tipos de herramientas de medición y de recogida de datos sobre la situación y las expectativas de los diversos actores. No todos los actores locales tienen las capacidades necesarias para realizar ese proceso, por ello una tarea fundamental de la cooperación internacional debe ir orientada al fortalecimiento de las capacidades que promuevan la participación y la recogida de la información necesaria para elaboración de una buena diagnosis. Esas mismas capacidades son necesarias después de cara a una buena planificación, implementación y seguimiento.

Ya en el momento de la planificación para la fijación de las agendas de los ODS locales adaptada a las condiciones específicas será necesario priorizar y seleccionar los objetivos de acuerdo a determinados criterios. Entre estos, la guía elaborada por Kanur *et al.* (2016) propone: 1) metas que sean relevantes para el territorio y factibles teniendo en cuenta las capacidades locales; 2) objetivos y metas que estén alineados con las responsabilidades del Gobierno local; 3) priorización de las metas en función de la urgencia de las brechas identificadas mediante un análisis basado en la evidencia empírica.

La Agenda 2030 debe insertarse en el conjunto de las políticas públicas, por ello será necesario revisar todas las políticas preexistentes y adaptar los objetivos a las prioridades de los ODS. Eso implicará identificar qué puede continuar haciéndose y ser mejorando y qué es lo que se debe modificar o abandonar. De esta manera, la agenda ODS no debe superponerse a las agendas previas, sino que ha de ser una continuidad transformadora de estas. De nuevo, la participación de todos los implicados es imprescindible para que no sea vista como una imposición o una descalificación de las acciones previas.

Otro de los instrumentos para la implementación y planificación es el establecimiento de una línea de base sobre la situación actual según indicadores fiables que sirvan para hacer el seguimiento. Si bien los indicadores nacionales deben alinearse con los 230 elaborados por el Grupo interinstitucional y de expertos sobre indicadores SDG (IAEG-SDG) para el seguimiento de los ODS a nivel internacional, las agendas locales deberán establecer indicadores específicos de acuerdo a las prioridades locales aprovechando las fuentes estadísticas disponibles y construyendo más capacidades locales para su medición cuando haga falta (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

Siguiendo la metodología creada por el Stakeholder Forum¹⁴ para analizar la importancia relativa de los diferentes objetivos y metas de las políticas públicas según su relevancia en diferentes contextos, Kanur *et al.* (2016) señalan algunos criterios para valorar la adaptación de las metas a la realidad local: 1) la relevancia de la meta para las aspiraciones locales y la existencia de acciones previas sobre la materia; 2) la implementabilidad y posibilidad de alcanzar los resultados a costos razonables; 3) el potencial transformador de la meta y su focalización en la raíz de las causas y los vectores de los retos identificados a nivel local. La implementación de las políticas exige un seguimiento continuo y mecanismos de retroalimentación para el aprendizaje que permita una adaptación de las políticas a la evolución de las circunstancias y los cambios de desarrollo.

14. Véase: <http://www.stakeholderforum.org/>

Todo este proceso presenta una complejidad en la que países desarrollados y en desarrollo enfrentan diferentes retos. Mientras que estos últimos afrontan sobre todo limitaciones de carácter técnico, financiero e institucional, los países con un mayor desarrollo económico e institucional se enfrentan al reto de construir una agenda transformadora que muchas veces choca con burocracias y *modus operandi* de largas datas difíciles de modificar. La capacidad de movilización de los diversos actores públicos y privados en procesos de creación conjunta de políticas innovadoras es crucial para una efectiva implementación de la Agenda 2030. La necesidad de mantener esa implicación y movilización ciudadana se extiende al proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

Rendición de cuentas y participación

La aplicación del principio de rendición de cuentas a las políticas públicas para la evaluación de los resultados de la Agenda 2030 impone desafíos importantes en términos de gobernanza multinivel y coordinación de actores. Es preciso contar con una institucionalidad adecuada que permita incorporar a la diversidad de actores implicados y garantizar que se produce y se pone al alcance de los mismos información suficiente y veraz que alimente los ejercicios de control político democrático. Pero además, se torna necesario clarificar las conexiones que se dan entre múltiples niveles superpuestos que interactúan entre la agenda local, la regional y la global. Eso significa clarificar la responsabilidad de todos los actores implicados en las políticas entre los gobiernos y su ciudadanía –rendición de cuentas vertical– y en el marco institucional de cada país –rendición de cuentas horizontal– (Ayuso y Cascante, 2011).

El control sobre las políticas públicas requiere una institucionalidad que permita una interacción entre Administración, ciudadanía y los actores económicos implicados en la gobernanza local, nacional y global. Eso exige el establecimiento de canales específicos, que respeten los principios de representatividad al tiempo que incorporan una participación efectiva y equitativa de todos los actores interpelados. Se señala la necesidad de que las diferentes instituciones asuman responsabilidad hacia los ciudadanos de forma compartida pero diferenciada, según las capacidades de los distintos actores (Jones, 2012).

A pesar de las críticas recibidas sobre su reduccionismo y sobre la dificultad de utilizar unos mismos indicadores en contextos nacionales y locales muy diversos, una de las principales virtudes atribuidas a los ODM fue la de establecer unas metas con indicadores medibles que hacían posible la rendición de cuentas en base a resultados. El énfasis sobre resultados de desarrollo concretos y medibles ha repercutido en una tendencia positiva hacia la generación de datos e información para valorar su cumplimiento. En este sentido, se indica que los ODM contribuyeron a mejorar el seguimiento y a establecer mecanismos de medición (Jones, 2012). Se ha señalado que la agenda de los ODM tuvo un impacto positivo en los ejercicios de rendición de cuentas a nivel nacional (Melamed, 2012).

La experiencia de los ODM también mostró que muchas de las dificultades para la rendición de cuentas procedían de la falta de consultas más inclusivas a la hora de formular los ODM, ya que ello habría permitido la adaptación de los objetivos a los contextos locales, nacionales y globales. (UNSTT,

2012). Eso es justamente lo que se trata de conseguir con el actual proceso de localización de la Agenda 2030 que comporta un proceso de descentralización de la gobernanza y que lleva a la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas a nivel local. La transparencia y la accesibilidad a la información son elementos esenciales de la rendición de cuentas y es un reto ampliamente identificado como necesidad para garantizar la aplicación y la evaluación de los resultados. Se deben promover mecanismos de monitoreo y evaluación en diferentes niveles de responsabilidad que puedan captar dinámicas de cambio para transitar de una lógica de atribución a una de contribución que mida los esfuerzos y los cambios en los comportamientos de los actores con capacidad de influir en la agenda.

Los estados han reconocido el papel crucial que desempeñaba el fortalecimiento de la recopilación de datos para la implementación y evaluación de los progresos en la consecución de los ODS. Los avances que proporcionan las nuevas tecnologías, no logran solventar las dificultades para manejar datos de calidad, ya que muchos de los disponibles no son útiles para evaluar los avances, no son accesibles o no están actualizados y existen muchas lagunas que dejan fuera a colectivos muy importantes de personas. Iniciativas como el Foro Mundial de Datos¹⁵, celebrado en Sudáfrica en enero de 2017, tratan de mejorar la calidad y el acceso a los datos con carácter universal poniendo en común las iniciativas que surgen a nivel internacional, regional y nacional. El Plan de Acción de Ciudad del Cabo¹⁶ de 17 de enero de 2017 señala entre los objetivos para el seguimiento de la Agenda 2030 la necesidad de fortalecer y ampliar los datos sobre todos los grupos de población para garantizar que no se deje a nadie atrás. Para ello se precisará avanzar en un proceso de armonización y coordinación de instrumentos de monitoreo e iniciativas de transparencia para garantizar la convergencia y la complementariedad.

Estas metodologías deberán adaptarse a las realidades locales aumentando la capacidad de las instituciones para gestionar los recursos y manejar las herramientas estadísticas que permitan el acceso a la información y su evaluación según resultados. Para ello, deviene fundamental que los instrumentos de monitoreo sean inclusivos, en el sentido de incorporar a los beneficiarios y establecer indicadores de medición claros y accesibles, a la vez que prevean metas intermedias que incentiven la voluntad política y prevean mecanismos de aprendizaje. Pero además hay que dotar a la ciudadanía de capacidad y mecanismos para exigir responsabilidades y una mayor implicación con los logros y retos futuros incorporando procesos colaborativos entre la esfera pública y privada de forma transparente y equitativa. Para que los mecanismos de rendición de cuentas sean efectivos, es necesario que sean capaces de promover cambios que redirijan una acción mal encaminada (Ayuso y Cascante, 2011).

Para fortalecer la Agenda 2030 en el nivel local un instrumento eficaz son las coaliciones y redes de autoridades locales para promover el intercambio de buenas prácticas y reclamar un mayor papel, competencias y recursos para la implementación de los ODS (Kanuri *et al.*, 2016). Las regiones metropolitanas que agrupan grandes conurbaciones tienen un peso importante en la Agenda 2030 local por su aproximación colectiva al desarrollo territorial que va más allá de la clasificación entre lo rural y lo urbano (Andersson, 2015) es además un mecanismo que contribuye a superar las dificultades de la fragmentación institucional y a una mejor coordinación con entidades superiores.

15. <http://undataforum.org/>

16. <http://undataforum.org/WorldDataForum/wp-content/uploads/2017/01/Cape-Town-Action-Plan-For-Data-Jan2017.pdf>

La descentralización de la Agenda 2030 exige una clarificación y mejora de los recursos financieros que dote a las entidades locales de mayores capacidades, eso incluye la recaudación, la gestión y también el proceso de rendición de cuentas a los ciudadanos que los han elegido. Elementos como el presupuesto participativo son algunas herramientas para acercar los objetivos de la Agenda a los ciudadanos fomentando el compromiso de estos y su exigencia de resultados hacia las instituciones. Los ODS ofrecen una agenda más global y participativa que los ODM y más acorde con un mundo complejo e interdependiente, pero también con muchos más retos para su implementación que necesitan de la implicación de los diferentes actores públicos y privados. En este proceso no hay fórmulas ni recetas precocinadas, es un ejercicio de construcción y de innovación social basado en el aprendizaje en el que se precisa el concurso de todos para no dejar a nadie atrás.

Referencias bibliográficas

Andersson, M. *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Bonn: GIZ and UN-Habitat, (2015) (en línea) [Fecha de consulta 08.02.2017]

<http://unhabitat.org/unpacking-metropolitan-governance-for-sustainable-development-discussion-paper-published/>

Ansell, C. y Gash, A. «Collaborative Governance in Theory and Practice». *Journal of Public Administration Research and Theory*, n.º 18 . Oxford University Press (2007), p. 543–571.

Ayuso, A. y Cascante, K. «Rendición de cuentas mutua y gobernanza del sistema de Cooperación al Desarrollo». *Sistema*, n.º 220 (enero de 2011), p. 117-137.

Ayuso, A. y Costafreda, A. «Retos para la apropiación democrática y la rendición de cuentas mutua de una nueva Agenda», en: Alonso, José Antonio (dir.). *Compromiso global por un Desarrollo incluyente y sostenible: consideraciones sobre la Agenda Post 2015*. Documentos de Trabajo de la Cooperación Española n.º 2, Madrid: AECID (diciembre de 2013), p. 110 (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017]
https://www.files.ethz.ch/isn/178521/Documentos%20de%20trabajo%20CE-SGCID%20-%20Compromiso%20Global_v18.pdf

Bäckstrand, K. «Accountability of Networked Climate Governance: The Rise of Transnational Climate Partnerships». *Global environmental Politics*, vol. 8, n.º 3 (agosto de 2008), p. 74-102.

FCD. *La localización de la supervisión y la revisión de la cooperación para el Desarrollo de la Agenda de 2030: prospectos y desafíos*. Foro de Cooperación para el Desarrollo-ECOSOC (octubre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017]
http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/dfuganda_II_monitoring_es.pdf

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Implementación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015. Oportunidades a nivel Nacional y local*. Estados Unidos, 2014.

Jones, A. *Report on the consultation process on "Towards a post-2015 development framework"*. IBF International Consulting, (noviembre de 2012), p. 51 (en línea) [Fecha de consulta: 08.02.2017]
http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-post-2015-development-framework_en.pdf

Kanuri, C. *et al. Getting Started with the SDG in Cities. A guide for Stakeholders*. Sustainable Development Solutions Network- German Cooperation (julio de 2016), p. 121 (en línea) [Fecha de consulta: 08.02.2017]
<http://unsdsn.org/resources/publications/getting-started-with-the-sdgs-in-cities/>

Melamed, C. *After 2015 – Contexts, politics and processes for a post-2015 global agreement on development*. Londres: Overseas Development Institute, 2012 (en línea) [Fecha de consulta: 08.02.2017] <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7537.pdf>

PNUD. *From the MDGs to Sustainable development for all. Lessons from 15 years of practice*. Nueva York (noviembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 08.02.2017]
<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/from-mdgs-to-sustainable-development-for-all.html>

UCLG. «The Local Dimension of the 2030 Agenda» (diciembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 08.02.2017]
http://www.uclg.org/sites/default/files/en_motion_sdgs_0.pdf

