



GOBIERNO ABIERTO DESDE LO LOCAL
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

CAJA DE HERRAMIENTAS PARA EL GOBIERNO ABIERTO

HERRAMIENTAS SUGERIDAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DE RECOMENDACIONES DEL DIAGNÓSTICO



KIT 6 CONSTRUIR COMPROMISOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PROPUESTAS EFECTIVAS DE SOLUCIÓN A PROBLEMAS PÚBLICOS

MÉXICO, 2019

CONTENIDOS

1. Gobierno Abierto y los Objetivos de Desarrollo Sostenible	3
2. Las lecciones en la conjugación de Gobierno Abierto y Desarrollo Sostenible	4
3. La Agenda 2030: de los ODM a los ODS	6
4. Implementación de los ODS	8
5. Implementación de la Agenda 2030 a nivel local	9
6. Diagnóstico de problemas públicos y sociales	11
7. La metodología de marco lógico: una herramienta para analizar problemas públicos	12
Construcción de un Árbol de Problemas	13
Bibliografía y recursos	15

1. GOBIERNO ABIERTO Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

México ha puesto en marcha lógicas colaborativas a través del impulso de la agenda de Gobierno Abierto. Con el paso de los años y la experiencia adquirida, el concepto generó importantes dinámicas y expectativas entre sociedad y gobierno que poco a poco permearon en el quehacer gubernamental.

A partir de esta experiencia adquirida por los distintos actores, tanto gubernamentales como de la sociedad, se generaron condiciones de confianza que permitieron la creación de compromisos para incidir en políticas públicas orientadas a responder a las demandas ciudadanas más apremiantes.

La aprobación y reconocimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por los países miembro de la Organización de las Naciones Unidas durante el 2015, abrió un horizonte y fijó una agenda orientada a la generación de políticas públicas bajo una agenda mucho más aterrizada e integrada.

La Alianza para el Gobierno Abierto se concentra principalmente en la generación de compromisos que (idealmente) puedan centrarse en tres principios básicos: participación ciudadana, transparencia e innovación. Lo anterior, pone a prueba las capacidades de los gobiernos por desarrollar en múltiples niveles y sectores iniciativas que se interconecten con distintas áreas de política.

Los espacios de colaboración y diálogo promovidos desde la Alianza para el Gobierno Abierto hacen eco en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo anterior en función de que ambas aproximaciones se vinculan en la búsqueda por la construcción de puentes lo suficientemente amplios para incorporar no sólo las demandas articuladas de la ciudadanía, sino también a aquellas instituciones que no pertenecen al poder Ejecutivo. Esto es, contemplan la incorporación en la agenda de los poderes Legislativo y Judicial.

La Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reconoce que todos los países, desarrollados y en vías de desarrollo, se han comprometido a alcanzar sus metas, y que, en su marco de actuación, los actores tradicionales se amplían, integrando a la ciudadanía, el sector privado, la academia, y la sociedad civil. Es decir que, para el logro de los ODS se requiere del compromiso, de la acción y de la participación de todos los actores de la sociedad en todos los niveles de gobierno.

2. LAS LECCIONES EN LA CONJUGACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2030, como se sabe, tiene como antecedente lo que en el año 2000 se llamaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos, durante sus 15 años de implementación generaron muchos avances importantes en materia de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. En este sentido, la Agenda 2030 recoge las lecciones que la implementación de los ODM dejó. En particular, aquí se presentan las lecciones que tienen relación directa con el Gobierno Abierto:

LECCIÓN 1

PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA En el proceso de localización de los ODS, se ha “trabajado con el modelo de Gobierno Abierto”, creando espacios –o bien, aprovechando los ya creados– destinados a la consulta y la participación para asegurar que las y los ciudadanos se encuentren al centro de las políticas públicas y que participen en la toma de decisiones gubernamentales. Es decir, se ha buscado que la ciudadanía se apropie del “espacio cívico”, convirtiéndose en sujeto activo del proceso de desarrollo.

Desde la consulta para la construcción de la Agenda 2030, la generación de alianzas estratégicas con actores de múltiples niveles, el consenso sobre las metas e indicadores a nivel país, entre otros procesos, la participación y la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones han sido fundamentales para fortalecer la implementación de la agenda de desarrollo.

LECCIÓN 2

DISMINUIR LAS BRECHAS DE INFORMACIÓN (GENERAR AWARENESS) La sensibilización a la población y promoción del apoyo público son uno de los primeros pasos para comenzar “la localización” de la Agenda de Desarrollo en el país. La labor de socialización de la Agenda 2030 entre funcionarios públicos, ciudadanos y actores clave es fundamental para lograr su implementación y para asegurar que existe claridad sobre los beneficios de adoptar la misma y que se logra generar un sentido de “apropiación” por parte de todos los actores sociales.

LECCIÓN 3

MEJORAR LA IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS (DIAGNÓSTICOS) Realizar un diagnóstico de la situación en la que se encuentra un estado, localidad, municipio o región es una manera de definir una línea de base cualitativa y cuantitativa sobre la situación y avance de los ODS. Un diagnóstico destaca los desafíos y oportunidades y constituye un punto de partida para el proceso de implementación de la agenda. El diagnóstico correcto permitirá identificar brechas y recursos disponibles, y permitirá hacer un mapeo de los actores y relaciones antes de involucrarse en cualquier política pública, cambio o reforma.

LECCIÓN 4

LA NECESIDAD DE RECONSTRUIR LA CONFIANZA CIUDADANÍA-GOBIERNO, PERO TAMBIÉN GOBIERNO-CIUDADANÍA

La adopción de la agenda de desarrollo bajo estándares participativos y la implementación colaborativa de los esfuerzos para implementarla permiten la generación de confianza entre ciudadanos y autoridades. Sin embargo, únicamente los resultados medibles y el impacto social generan legitimidad para que los espacios de participación Gobierno-Ciudadanía se mantengan en el tiempo.

LECCIÓN 5

INSTALAR CAPACIDADES EN LOS GOBIERNOS LOCALES PARA APOYAR LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS

La integración de mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y cocreación en la planificación a nivel subnacional es un paso crucial en el aterrizaje de la Agenda de Desarrollo a nivel local. Es necesario apoyar a los gobiernos locales en la generación de las capacidades para planear, diseñar estrategias, implementar y medir el progreso en la Agenda de Desarrollo.

LECCIÓN 6

MEJORAR LOS MECANISMOS DE MONITOREO Y LA EVALUACIÓN A NIVEL LOCAL

El monitoreo y la evaluación son fundamentales para asegurar que la política pública implementada haya generado un cambio tangible en el bienestar de la sociedad. En la implementación de la agenda de Desarrollo Sostenible, el monitoreo y la evaluación dependen de la recolección de datos a nivel territorial, la cual suele ser complicada y costosa financiera y políticamente. Por ende, estas labores, en muchas ocasiones, suelen ser relegadas por las autoridades y asumidas por las organizaciones de la sociedad civil como una labor independiente.

3. LA AGENDA 2030: DE LOS ODM A LOS ODS

Los ODM estaban destinados a resolver una amplia gama de problemas¹, pero la nueva Agenda 2030 tiene la intención de ir aún más lejos, abordando las causas profundas de la pobreza y la necesidad de desarrollo sostenible para todos los pueblos.

Sobre la base del éxito y el impulso de los ODM, los nuevos objetivos mundiales abarcan más temas con la intención de afrontar las desigualdades, el crecimiento económico, el acceso a un trabajo decente, las ciudades y los asentamientos humanos, la industrialización, los océanos, los ecosistemas, la energía, el cambio climático, el consumo y la producción sostenibles, la paz y la justicia. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con sus 169 metas van más allá que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) al abordar las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de lograr un desarrollo a favor de todas las personas. A diferencia de los ODM que estaban dirigidos únicamente a los países en desarrollo, la Agenda 2030 es una agenda universal aplicable a todos los países del mundo.

La Agenda 2030 está enfocada en la construcción de un mundo sostenible en el que se valoren de igual manera la sostenibilidad del medio ambiente, la inclusión social y el desarrollo económico.

Pero ¿qué diferencias hay entre los ODM y los ODS? ¿Ha cambiado solo el nombre o hay algo más? Quizá estos son los cinco cambios más significativos que introducen los ODS en la agenda de desarrollo de los próximos años:

- **SOSTENIBILIDAD.** La nueva hoja de ruta de los ODS pone en el centro una cuestión que había permanecido en un segundo plano en los últimos 15 años: el modelo actual es insostenible. Si queremos garantizar la vida y los derechos de las personas y el planeta tierra, el modelo a seguir tiene que ser sostenible.
- **EQUIDAD.** Los ODM se evaluaban a través de indicadores nacionales y no contaban con la realidad de las comunidades más vulnerables y alejadas. Los ODS incluyen un enfoque en el que se tienen en cuenta más parámetros que reflejan mejor la realidad para poder trabajar con ella.
- **UNIVERSALIDAD.** Mientras los ODM trabajaban las metas sólo en los países en desarrollo, los ODS establecen que no se puede hablar de agenda de desarrollo si no se asume que todos los problemas están interconectados y hay que abordarlos en todos los países.
- **COMPROMISO.** A diferencia de los ODM, los ODS comprometen por primera vez a todos los países del mundo. No es una agenda solo para países en desarrollo.

¹ La agenda del milenio representó un hito importante en la cooperación para el desarrollo y en el entendimiento de que los objetivos y metas están interrelacionados y deben considerarse como un conjunto. Así mismo este acuerdo representó una asociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo con el fin de "crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza" (Declaración del Milenio). Conocer la Declaración del Milenio en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>

- **ALCANCE.** Frente a los 8 ODM, la Agenda de Desarrollo ahora cuenta con 17 ODS con 169 metas a alcanzar. Aunque pueda parecer ambiciosa, la nueva Agenda no ha querido dejar de lado cuestiones que considera fundamentales, como el empleo digno o el cambio climático.

A continuación, encontrará una gráfica que compara las agendas de desarrollo en el ámbito de los cinco principios (personas, planeta, prosperidad, paz y asociaciones):



Figura 1. ODM vs. ODS. Fuente: ONU México <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

4. IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS

Ya hemos visto, que no hay una sola y única ruta para implementar los ODS, dado que el contexto y la capacidad son diferentes en cada país. Es por ello que implementar la Agenda 2030, cada país ha requerido un análisis multidimensional interno para analizar las políticas en curso, el funcionamiento del estado y su articulación, en otros. El ejercicio ha sido mirar hacia adentro de cada país con un espejo único: los ODS, y como fruto de esa comparación se han ido analizando los desafíos, las necesidades y la hoja de ruta a seguir. A nivel regional, podemos decir que esos análisis iniciales han puesto la lupa en los siguientes cinco factores para implementar la Agenda 2030:

- 1 **GARANTIZAR UN PRESUPUESTO** para la implementación de la Agenda 2030
- 2 **GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN** con incidencia de los diferentes actores
- 3 **COMPLETAR LA DEBIDA ARTICULACIÓN DE LA "AGENDA 2030"** con el sistema de planificación y el presupuesto nacional
- 4 **DESARROLLO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES** para la implementación de una agenda integrada
- 5 **INSTALAR LA AGENDA 2030** como un compromiso de Estado

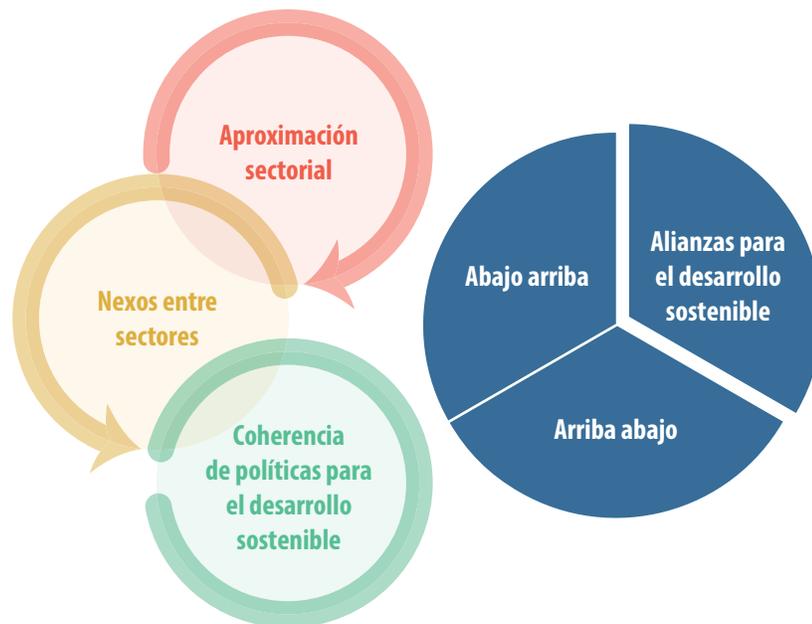


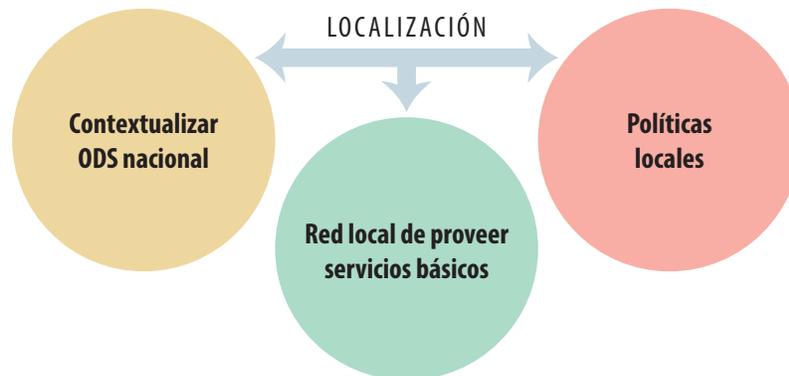
Figura 2. Estrategias para implementar la Agenda 2030.

Fuente: Fundación Vicente Ferrer. Implementación Agenda 2030.

Un aspecto que destacar de la discusión sobre la implementación es que debemos romper con la mirada única "de arriba hacia abajo" para implementar política pública, ya que la descentralización de la Agenda 2030 y la construcción desde lo local será fundamental para construir la implementación nacional de los ODS.

5. IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 A NIVEL LOCAL

Para empezar, diremos que la localización es el proceso que toma en cuenta los contextos subnacionales en el cumplimiento de la Agenda 2030, desde el establecimiento de objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación y uso de los indicadores para medir y monitorear el progreso de los ODS.



La necesidad de “territorializar” todos los ODS convierte a las autoridades locales (estatales y municipales) en un elemento esencial para la efectiva aplicación del conjunto de la Agenda 2030 y para la movilización de la ciudadanía. El proceso de adaptación de la agenda global a las características y circunstancias de cada territorio es consustancial con la necesidad de participación de los diferentes actores que componen una comunidad. Para que dicha participación sea posible, los dirigentes locales tendrán que propiciar un diálogo entre las múltiples partes interesadas que lleve a acuerdos que prioricen los ODS acompañado de un plan de acción.

Lo anterior supone la necesidad de identificar la representatividad de los diferentes actores que participan en todos los niveles de deliberación y negociación, clarificar los mecanismos de toma de decisiones, establecer la dosis de responsabilidad de los actores participantes y distribuir las obligaciones en función de los objetivos relacionados con las políticas públicas a implementar (algo similar al ejercicio que se realiza al interior de los Secretariados Técnicos Locales). La administración local ofrece un espacio privilegiado para establecer procesos participativos - muy difíciles de gestionar en el ámbito nacional y aún más en el plano internacional - que deben estimular la creación de asociaciones de colectivos y establecer las alianzas para el desarrollo a las que hace referencia el ODS 17.

En la siguiente figura se detalla la articulación desde una perspectiva de localización:



Figura 3. Enfoque “de abajo arriba” para la construcción de un consenso nacional. Tomado de: Fundación Vicente Ferrer. Implementación Agenda 2030.

De manera general, un camino posible para la **localización de los ODS** es:

1. **SENSIBILIZACIÓN** (incluyendo los ODS en las políticas locales)
2. **INCIDENCIA** (para poder participar en la definición, estrategia nacional, evidencias, gobernanza, alianzas)
3. **IMPLEMENTACIÓN** (prioridades, sinergias, acciones, planes de acciones, políticas locales, movilización de recursos, participación)
4. **MONITOREO Y RENDICIÓN DE CUENTAS** (establecimiento de prioridades)

6. DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS PÚBLICOS Y SOCIALES

El punto de partida para iniciar el proceso de planeación es la identificación de un problema público prioritario. Un problema público es aquél que afecta a la sociedad en su conjunto o a un sector de ésta, y puede ser atendido bajo un esquema de gobierno abierto, preferentemente como una problemática [para la que no se haya encontrado una solución a través de las vías institucionales tradicionales](#) y que sea definida como parte de los compromisos coordinados por el STL.

Realizar un ejercicio de reconocimiento de una problemática puede resultar una tarea compleja. No obstante, de acuerdo a la literatura sobre “identificación de problemas públicos”, existe una lógica que permite avanzar en la solución de dichos problemas, esto es: el [planteamiento adecuado de las causas y efectos](#) que originan dichas problemáticas.

A su vez, plantearse la solución correcta resulta una postura compleja de acotar, toda vez que existe la posibilidad de encontrar múltiples soluciones, diversidad de actores y escenarios e hipótesis muy difíciles de comprobar sino hasta que se ha ejercido la acción.

Por ello, al dialogar sobre los problemas públicos es importante considerar algunos postulados que en la práctica pueden permitirnos avanzar de mejor forma hacia su solución:

1. Definir las causas y las variables del problema público con precisión permite resolver 50% del problema, el otro 50% dependerá de la cocreación y las bases metodológicas de gobierno abierto.
2. Un problema público difícilmente es unicausal, generalmente está interrelacionado con otros numerosos problemas.
3. Los problemas públicos deben actualizarse a los contextos bajo los que se resolverán y en el caso de los compromisos para resolverlo permitir que se actualicen las estrategias. El compromiso permanece intacto, pero las tácticas para acotarlo o resolverlo deben responder a su vigencia.
4. En términos de apertura gubernamental, los problemas públicos deben resolverse por medio de prácticas vinculadas a la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y la innovación. Es trascendental que los compromisos y el Plan de Acción vinculen la posible solución en los objetivos de acuerdo a estos cuatro pilares.

A continuación, se presentan una serie de consejos que te permitirán definir de forma más específica una problemática social a resolver:

- Evitar formular el problema como *una situación negativa que debe ser revertida*.
- Evitar definir el problema *como la ausencia de una solución*.
- Conviene *ordenar adecuadamente cada una de las causas*.
- Conviene *analizar y diferenciar las causas entre necesarias y suficientes*.
- Conviene *analizar las causas y efectos desde una perspectiva plural directamente con los afectados*.

7. LA METODOLOGÍA DE MARCO LÓGICO: UNA HERRAMIENTA PARA ANALIZAR PROBLEMAS PÚBLICOS

La identificación de una situación problemática implica necesariamente un proceso de análisis, en donde se pondrá a prueba la capacidad de los actores clave² para consensuar cuál es el problema público. En este sentido, una forma clásica de iniciar un diagnóstico participativo inicia con una reunión física de los actores clave para llevar a cabo sesiones de “lluvia de ideas”. Los participantes en esta sesión, señalan con frases cortas elementos que aportan a la situación problemática. Posteriormente, ubican dichos elementos en un contexto general para tratar de discernir y puntualizar sobre causas y efectos.

En la medida en la que se generen las (pre) condiciones efectivas para propiciar el diálogo se tendrá éxito en la construcción de un consenso sobre la problemática. Esto, a su vez, permitirá a los actores involucrados desenvolverse en un ambiente propicio de confianza.

Bajo esta lógica de interacción entre actores clave, a continuación, se mencionan algunos puntos que podrán conducir el diagnóstico participativo de mejor forma:

- Señalar en qué consiste el problema público. En virtud de la prevalencia de distintos actores durante el proceso de definición, es preciso advertir de las múltiples aproximaciones que los actores aportarán. Vale la pena reconocer que una problemática pública, se vislumbra de forma distinta según el sector de aproximación.
- Considerar cuáles son las manifestaciones de esa problemática pública.
- Considerar cuáles son las causas inmediatas que producen la problemática.
- Considerar factores que inciden en la prevalencia de la problemática.

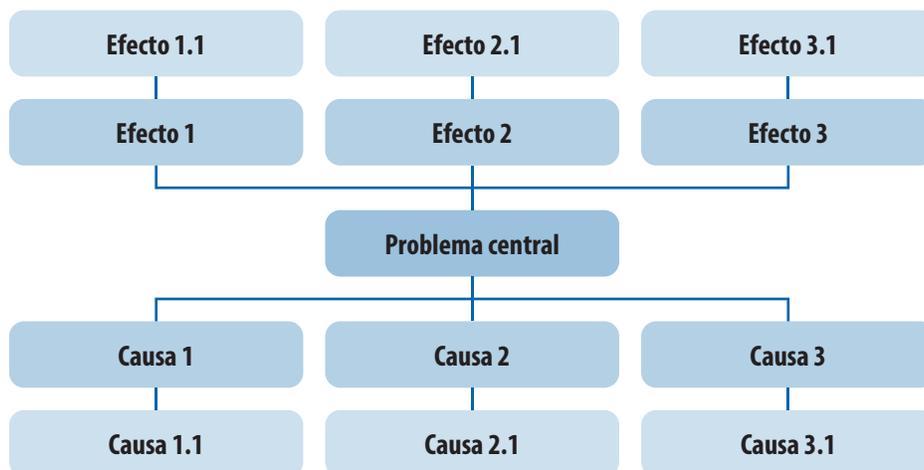
2 Los Actores Clave son aquellos individuos cuya participación es indispensable y obligada para el logro del propósito, objetivos y metas del proyecto en cuestión. Tienen el poder, la capacidad y los medios para decidir e influir en campos vitales que permitan o no el desarrollo del proyecto. En algunos casos, pueden manifestar un interés directo, explícito y comprometido con los objetivos y propósitos del mismo.

CONSTRUCCIÓN DE UN ÁRBOL DE PROBLEMAS

...

El árbol de problemas es una herramienta de planeación de mucha utilidad que permite identificar causas y efectos a partir de una problemática identificada. A partir de la identificación de una problemática, es posible generar proyectos de intervención para mejorar la calidad de vida de las personas. Es importante establecer que una problemática no es un proyecto de intervención. De igual forma, un proyecto de intervención para abordar una problemática, puede traer consigo elementos que no fueron previstos y que durante el proceso de implementación pudieron ocasionar modificaciones al resultado previsto. Lo anterior, se puede contener en la medida en la que se cuenten con elementos puntuales que abonen a un diagnóstico robusto.

Con la finalidad de brindar más elementos al análisis de una situación, la metodología de Árbol de Problemas permite esquematizar un problema central con causas y efectos que puede quedar expresado en un diagrama como el de abajo. Así, una vez identificada la problemática pública que se quiere solucionar, es necesario tener presente que la misma se produce por distintas causas y genera diversos efectos.



En el diagrama, las causas y efectos se organizan en una lógica de abajo hacia arriba. Es importante determinar la forma en que cada una de las causas se relaciona con otras causas, y la manera en que las causas más inmediatas se vinculan con el problema central. Del mismo modo, se debe analizar de qué manera se relaciona el problema central con los efectos y éstos, a su vez, con otros efectos; es decir, el modo en que un problema central es también una causa de otras situaciones problemáticas. Posterior a la elaboración del árbol de problemas, será posible definir una situación deseada positiva. Esto significa buscar la manera en que se puede transformar un problema en una solución, lo que implica definir dichas situaciones positivas como objetivos. Bajo esta lógica, las recomendaciones mínimas para la redacción de los objetivos son las siguientes:

- **REALISTAS.** Es decir, que sean alcanzables preferentemente en el corto plazo.
- **COHERENTES.** Se busca su alineación con objetivos generales y que estén al alcance de las capacidades instaladas.
- **CUANTIFICABLES.** Es decir, medibles en el tiempo.

Utilizando esta herramienta será posible que el STL defina con mayor claridad el problema o problemas públicos que le interesa solucionar. Una vez hecho esto, se contará con los elementos para proponer soluciones efectivas, es decir, compromisos sólidos y con una alta probabilidad de impactar en el problema. Para profundizar en la Metodología de Marco Lógico se recomienda revisar los distintos manuales elaborados por la ONU y la CEPAL (Aldunate y Córdoba, 2011; Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005). Disponibles en:

- https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5507/S1100211_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS

Aldunate, E. y Córdoba, J. (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

CGLU (2015). Los ODS lo que los gobiernos locales deben saber. http://www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/Los%20ODS%20%20Lo%20que%20los%20gobiernos%20locales%20deben%20saber_0.pdf

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina (2016). Manual para la Adaptación Local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Argentina. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/documentos/manual-para-la-adaptacion-local-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-de-argentina>

Global Task Force (2016). Guía para la localización de los ODS: implementación y monitoreo subnacional. Recuperado de <http://localizingthesdgs.org/library/55/3/Gua-para-la-localizacion-de-los-ODS-Implementacion-y-Monitoreo-Subnacional.pdf>

Ortegón, E., Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Sanahuja, J. (2014) De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. Anuario Ceipaz, Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global, 2014 – 2015, 49-83.

Vogel, I. (s.f.). ESPA guide to working with Theory of Change for research projects. United Kingdom: ESPA.

World Bank Group (2016). Open Government Impact and Outcomes: Mapping the Landscape of Ongoing Research. Washington: World Bank Group.