Naciones Unidas E/C.16/2021/2

Consejo Económico y Social

Distr. general
28 de enero de 2021
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública
20º período de sesiones
12 a 16 de abril de 2021
Tema 3 del programa provisional*
Aspectos de gobernanza y administración pública del tema del período de sesiones de 2021 del Consejo Económico y Social y del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2021

Desarrollo de instituciones inclusivas, eficaces y resilientes para una recuperación sostenible de la pandemia de enfermedad por coronavirus y la consecución oportuna 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 preparado por los miembros este Geraldine Fraser-Moleketi y Louis Meuleman, en colaboración con los también miembros del Comité Paul Jackson, Margaret Kobia, Geert Bouckaert, Henry Sardaryan y Moni Pizani.

* E/C.16/2021/1.

Se ruega reciclar

Desarrollo de instituciones inclusivas, eficaces y resilientes para una recuperación sostenible de la pandemia de enfermedad por coronavirus y la consecución oportuna de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Resumen

El presente documento pretende servir de base de los debates del Comité de Expertos en Administración Pública sobre su aportación sustantiva al examen temático del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2021 y su examen a fondo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 16 y 17 y del carácter integrado, indivisible e interrelacionado de los Objetivos. Toma como punto de partida la labor del Comité, en su 19º período de sesiones, con respecto a la promoción de una reforma eficaz de la gobernanza y las instituciones para acelerar la consecución de los Objetivos (véanse E/2020/44, cap. III, y la resolución 2020/21 del Consejo Económico y Social, relativa al informe del Comité sobre ese período de sesiones).

El tema del documento es similar al del foro y el Consejo para el período de sesiones de 2021: “Recuperación sostenible y resiliente de la pandemia de COVID-19 que promueva las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible: forjar una vía inclusiva y eficaz para el logro de la Agenda 2030 en el contexto de la década de acción y resultados en favor del desarrollo sostenible”.

Según los autores, para forjar una vía inclusiva y eficaz para el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se deberán adoptar cinco medidas de política globales. En primer lugar, es necesario un nuevo compromiso con las estructuras y procesos de consulta, coordinación y cooperación continuas y multilaterales. En segundo lugar, se deben redefinir las prioridades, reorientar los recursos y reconsiderar las políticas que han resultado ser disfuncionales y contraproducentes y han hecho que los países no estuvieran preparados para hacer frente a crisis importantes como la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En tercer lugar, es necesario concentrarse en el largo plazo en la elaboración de políticas públicas. En cuarto lugar, se debe reconocer que la calidad de las instituciones, la reforma institucional y la gobernanza constituyen un ámbito de política estratégico. En quinto lugar, es necesario considerar a los Gobiernos como prestadores de servicios como primer y último recurso para restablecer la confianza pública. Los autores también hacen hincapié en que las vías que conducirán a la consecución efectiva de los Objetivos serán las que incorporen el estado de derecho y la justicia distributiva en los programas y proyectos gubernamentales.

Para concluir, los autores reflexionan sobre mecanismos para que los miembros del Comité y los países que realizan exámenes nacionales voluntarios dialoguen sobre los aspectos institucionales del Objetivo 16 y presentan diversos elementos que se podría considerar incluir en la declaración ministerial de 2021 del foro.

I. Ámbitos que requieren atención urgente

1. La pandemia en curso ha puesto de manifiesto una serie de elementos fundamentales de los modelos de gestión que prevalecieron en el pasado y que en la actualidad tal vez haya que examinar y posiblemente modificar. Quizá el más importante de todos sea la creencia en un modelo empresarial de la gobernanza, según el cual un gobierno debe actuar en la esfera económica de una manera que se asemeje a las mejores prácticas empresariales. Según ese modelo empresarial, se han adoptado medidas de reducción de los costos en aras de una mayor eficiencia. Con ese mismo fin se han promovido también la reducción de personal, la desregulación y la desburocratización. Ese intento de gobernar según el modelo y el patrón que utilizan las empresas comerciales ha aportado muchos beneficios: se han impulsado iniciativas y se ha animado a los Gobiernos a ser más flexibles, ágiles y ajustados.

2. Sin embargo, en ese proceso, hay Gobiernos o sectores de la administración pública que han perdido de vista su función principal, así como las necesidades fundamentales del público. Aunque los Gobiernos deben ser ágiles y ajustados, también deben ser capaces de hacer frente a imprevistos, como la actual pandemia. Deben ser capaces de socorrer a los ciudadanos que lo necesiten, independientemente del origen y la situación de estos, ofreciéndoles alojamiento, dinero, alimentos o medicamentos. A menudo se olvida, sobre todo en tiempos de abundancia, que los Gobiernos son prestadores de servicios como primer y último recurso. Respecto a la provisión de algunos bienes públicos, como la seguridad y la justicia, cabe preguntarse si la eficiencia y los costos son los únicos indicadores del desempeño. Podría decirse que una de las principales funciones del Estado es proporcionar un sistema de justicia que sea eficaz, accesible e imparcial y respete el estado de derecho.

3. La actual pandemia pone de manifiesto el fracaso de un modelo puramente empresarial, dado que los Gobiernos han tomado la iniciativa en la prestación de servicios básicos y están actuando como tesoreros de millones de personas que, de otro modo, habrían pasado a estar necesitadas, dado que se habrían quedado sin techo o sin nada que comer. En cambio, varios Gobiernos del Norte Global han rescatado a empresas e intervenido para impedir un fallo del mercado de consumo. En una época en que determinados tipos de riesgos van en aumento y las catástrofes pueden ser cada vez más frecuentes, los Gobiernos deben actuar menos como empresas y a la vez conservar su agilidad y su perspicacia. También deben desarrollar importantes reservas estratégicas, recoger y procesar con eficacia la inteligencia y la información y ser capaces de mantener la capacidad y la prestación de servicios en contextos adversos, como pandemias, huracanes, sunamis, incendios forestales y disturbios civiles. Para hacer frente a megaeventos, como los disturbios civiles y los desastres ambientales, hay que desarrollar nuevas mentalidades y competencias, así como instituciones inclusivas en que se incorporen voces diversas.

4. La experiencia ha demostrado que las consecuencias de los desastres y las crisis rara vez son neutras en cuanto al género, y la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) no ha sido ninguna excepción. La pandemia y las medidas para prevenir la propagación de la COVID-19 han afectado de forma desproporcionada a las mujeres. Por consiguiente, la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones legislativas, políticas y presupuestarias es esencial para fomentar la inclusividad de las instituciones. Si no se adoptan estrategias más inclusivas, la exclusión de comunidades y el aumento de la desigualdad y la pobreza amenazarán la estabilidad y la seguridad públicas.

5. A nivel nacional e internacional, las disparidades se transforman en amenazas, no solo a la paz y la seguridad, sino también en forma de disturbios sociales y de grandes desplazamientos de población. Los países más ricos tal vez no puedan absorber pacíficamente números tan elevados de migrantes. Y, lo que es más

importante, los países de origen de los migrantes no pueden permitirse perderlos. El mantenimiento de la paz, la reconciliación de las diferencias, la respuesta a las reivindicaciones legítimas y el aplacamiento de las crecientes tensiones no solo dependerán de las comunidades y las instituciones, sino también del funcionariado, incluido el alto funcionariado, que tiene competencias muy diferentes a las que tenía en el pasado. Hay que hacer hincapié en la capacidad de las comunidades e instituciones de unir a la gente y en la capacidad del funcionariado de colaborar a través de las fronteras para ayudar a las poblaciones vulnerables y, a veces, inestables.

6. La colaboración eficaz a través de las fronteras y en el plano internacional es uno de los objetivos fundacionales de las Naciones Unidas. Poco a poco, el liderazgo en el Norte Global ha ido alejándose de creencias forjadas en tiempos de guerra y asemejándose a estilos más acordes a la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, ha habido períodos en que líderes populistas o nacionalistas menos partidarios de las aspiraciones globales de la Carta han puesto en tela de juicio esa tendencia. Además, muchas partes del mundo siguen sufriendo graves problemas relacionados con el liderazgo, en particular, en contextos de conflicto, inseguridad, privación de los derechos humanos, disputas de soberanía y presencia de grupos transnacionales delictivos o violentos, así como en grandes regiones desgobernadas. Las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel fundamental dando ejemplo y apoyando formas positivas de liderazgo en esos contextos, así como mediante su propio liderazgo en favor de la buena gobernanza, la democracia, la inclusión, el multilateralismo, la seguridad y la justicia.

7. En un mundo de grandes disparidades, el elitismo y la hegemonía deben ceder terreno a mayores diversidad y diferenciación, así como a una gobernanza policéntrica y multinivel. Un nuevo mundo prismático aún en gestación depende de un tipo distinto de liderazgo, que rechace las estrategias basadas en conflictos en favor de valores comunes de tolerancia, respeto, adaptabilidad y transigencia. No hay que dudar de que se podría lograr que ese mundo funcionara en beneficio de todas las personas. A algunas, que están acostumbradas a salirse con la suya, tal vez les cueste y les lleve tiempo adaptarse a los nuevos patrones. Al mismo tiempo, hay que reconocer que, en muchas partes del mundo, se ha dejado atrás o se está dejando atrás a poblaciones importantes. La prevalencia de los conflictos, la inseguridad y la migración, así como la falta de acceso a la justicia o a medios de vida sostenibles, es una lacra para todas las personas y se corre el riesgo de que la actual pandemia ponga de manifiesto y agrave las desigualdades y la división.

8. De manera muy gradual, se está aprendiendo a interiorizar la idea de que las creencias propias tal vez solo sean una opción entre muchas con pretensiones de legitimidad. Si bien en el pasado muchos líderes se presentaban como cruzados que luchaban para que triunfaran sistemas de creencias que consideraban los únicos verdaderos, quienes lideren en el futuro deberán ser especialistas en tender puentes entre bandos opuestos, así como en conciliar y mediar y en el arte de llegar a un término medio, y capaces de negociar y arbitrar. Tendrán en común una mentalidad diferente, emplearán un lenguaje y un tono de voz distintos y preferirán los enfoques constructivos a los argumentos efectistas que, con demasiada frecuencia, han llevado a callejones sin salida. Preferirán las respuestas mutuamente beneficiosas a los problemas, en lugar de las soluciones que benefician únicamente a una de las partes.

9. El respeto de los principios y valores de la Carta de las Naciones Unidas debería sustituir los patrones de interacción disfuncionales y conflictivos de las últimas décadas. Para que el sistema internacional funcione, se necesitan un liderazgo adaptado al siglo XXI y líderes capaces de afrontar los riesgos y la incertidumbre. Aunque las Naciones Unidas requieren liderazgo, también requieren líderes cortados

por un patrón distinto: uno idóneo para el siglo XXI que permita afrontar mejor los riesgos y la incertidumbre.

II. Evaluación de la situación del principio de no dejar a nadie atrás desde la perspectiva de la administración pública

10. El objetivo de no dejar a nadie atrás es ambicioso para cualquier Estado Miembro. Es un elemento central del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, en particular en lo que respecta a la promoción de sociedades inclusivas y del estado de derecho. La igualdad ante la ley es un principio de la gobernanza tanto constitucional como político. Es posible que la idea de la igualdad ante la ley haya perdido peso en las últimas décadas, debido a la enorme presión que ejercen las fuerzas económicas. Estas han dado lugar a una enorme riqueza en ocasiones, pero también a una desigualdad sin precedentes. Tanto dentro como a ambos lados de las fronteras, la desigualdad es patente e influye en la vida pública de maneras que suponen una amenaza para las comunidades y la gobernanza conforme a los preceptos del estado de derecho. Las desigualdades socavan la idea de la igualdad de condiciones y la libertad y la justicia para todas las personas. Solo en los Estados Unidos de América hay actualmente cuatro billonarios. En la ciudad de Nueva York hay más de 100 personas cuyo patrimonio asciende como mínimo a 1.000 millones de dólares y, según las estimaciones, entre 60.000 y 80.000 personas sin hogar. El sinhogarismo y la inseguridad alimentaria han aumentado de forma considerable debido a la pandemia, lo cual ha dado lugar a muchos desafíos en materia de educación, vivienda y salud pública y en otros ámbitos, que las autoridades públicas están teniendo dificultades para afrontar. Por ejemplo, a raíz de la imposición de medidas de confinamiento debido a la pandemia, se indicó a mujeres y hombres que se quedaran en casa y se cerraron las escuelas y guarderías, lo cual aumentó la carga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Es probable que tanto la población adulta como la infancia sufran las consecuencias de ello durante muchos años.

11. Durante más de tres décadas, en la constelación de las doctrinas neoliberales, la idea de un Estado reducido o mínimo se ha aceptado como hecho o como ley natural y se ha creído que sería poco sensato que los Gobiernos trataran de interferir en esa creencia. Se consideraba que el avance de la economía dependía del progreso tecnológico, principalmente a través de iniciativas privadas. Lo que se necesitaba, según muchas personas, era dar rienda suelta a las empresas y la iniciativa individual, sin que ni la burocracia ni la regulación estatal pusieran trabas. En esa misma línea, no se veían con buenos ojos los sindicatos, por ejemplo, porque parecía que atacaban la libertad.

12. Cuando comenzó la pandemia, se volvió a expresar la idea de que la libertad primaba sobre las necesidades y aspiraciones de las personas y las comunidades, en esta ocasión en nombre de colectivos y particulares a los que habían puesto trabas las restricciones del confinamiento. También reivindicaban su libertad los grupos que se oponían a los intentos por limitar las emisiones de los combustibles fósiles por la relación de estas con el cambio climático. Casi 2 millones de personas han muerto como consecuencia de la pandemia y muchas más han muerto en todo el mundo debido a omisiones relacionadas con la resistencia a la acción y la regulación gubernamentales en aras de la libertad.

13. Las crisis pasadas demostraron la gran interdependencia de los seres humanos y sus comunidades; hay quien da más peso a los primeros y quien se lo da a las segundas. Esa interdependencia y la complejidad de las cuestiones y los desafíos que afrontan en la actualidad los Gobiernos y las administraciones públicas a nivel tanto nacional como internacional ponen muy de manifiesto las falacias que pueden surgir

de una mentalidad unidimensional. Esa ha sido la mentalidad predominante desde la década de 1990, según la cual, por ejemplo, se presta atención únicamente al estado de la economía al considerar cuestiones polifacéticas.

14. Esa mentalidad ha hecho que se deje a muchas personas atrás, principalmente a mujeres, niños, migrantes y refugiados, personas mayores, personas de zonas rurales y, de forma más general, a quienes viven en la pobreza y en los márgenes de la sociedad. La tecnología es otra fuerza que contribuye a la desigualdad. Debido a la brecha digital, muchas personas tienen cada vez más problemas para acceder a las prestaciones de educación y asistencia social, especialmente en tiempos de crisis. Debido a la persistencia de esa brecha, las oportunidades trabajo están sesgadas de forma que se ven perjudicadas millones de personas, en particular mujeres.

15. Las mujeres tienden a ser más vulnerables a los efectos económicos y sociales de las crisis, incluida la pandemia de COVID-19, debido a las desigualdades preexistentes. Según la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el 40 % de las mujeres empleadas en todo el mundo (unos 510 millones) trabajan en los sectores más afectados, frente al 36,6 % de los hombres empleados. Alrededor del 58 % de las mujeres empleadas trabajan en el sector informal y las mujeres están representadas excesivamente en el personal sanitario y el equipo de respuesta inicial, dado que constituyen más del 70 % de las personas empleadas en ese sector, al que ha afectado de manera especialmente negativa la crisis de la COVID-19[1].

16. El problema se ve agravado por la pobreza y las desigualdades en materia de escolarización, educación universitaria, vivienda, salud y nutrición, entre otros factores. Aunque el problema podría resolverse en gran medida mediante la acción gubernamental decidida y concertada, en las tres últimas décadas la constelación de mentalidades neoliberales ha hecho que la educación, la salud y la vivienda también contribuyan a un fenómeno que está teniendo lugar en comunidades y localidades y que consiste en que algunos vecindarios, escuelas e incluso hospitales se reservan para las personas pobres y otros para la élite. La dicotomía entre las condiciones de vida de las personas necesitadas y las pudientes se ha puesto muy de manifiesto durante la actual pandemia mundial.

17. Las desigualdades generalizadas y crecientes son incompatibles con los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que anunciaban un futuro mejor para hombres y mujeres, y constituyen claramente una de las cuestiones que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pretende resolver. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de que los Gobiernos actúen, a nivel nacional e internacional, principalmente para acabar con las grandes desigualdades y reducir las brechas dentro y entre ambos lados de las fronteras.

18. El Comité y el Consejo Económico y Social subrayan que, para conseguir los Objetivos, no dejar a nadie atrás y mitigar los efectos sociales, económicos y financieros negativos que está teniendo la pandemia de COVID-19 para todas las sociedades, se debe hacer frente a las profundas desigualdades que existen en muchos países, lo cual tal vez requiera el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades a largo plazo, quizás más aún que el liderazgo. Para lograr el Objetivo 16 hay que hacer frente sin rodeos a la pobreza y la exclusión.

19. Se debe hacer frente a la exclusión incluyendo a las personas como protagonistas de la acción y satisfaciendo sistemáticamente sus necesidades. Asimismo, se debe hacer frente sistemáticamente a las causas más profundas de la pobreza y la exclusión, sin paliativos, sino mediante el fortalecimiento institucional

[1] ONU-Mujeres, “La pandemia de la COVID-19 y sus efectos económicos en las mujeres: la historia detrás de los números”, 16 de septiembre de 2020.

y políticas de desarrollo eficaces y centradas en el largo plazo. El afrontamiento de las enormes carencias en materia de atención médica, educación, asistencia social, vivienda e infraestructura que separan a las personas privilegiadas de las que no lo son, sin dejar a nadie atrás, es una aspiración y una inspiración para actuar.

III. Medidas a todos los niveles para promover la recuperación sostenible y resiliente de la pandemia

20. La pandemia ha demostrado que una administración pública que funcione bien y marcos de gobernanza eficaces son condiciones necesarias para hacer frente a la crisis. Incluso se podría afirmar que el efecto de la pandemia habría sido menor y que habría sido menos probable que la pandemia tuviera lugar si se hubieran conseguido ya todos los Objetivos. Confirma esa teoría la observación de que los requisitos en materia de gobernanza para combatir la pandemia son similares a los que se necesitan para conseguir los Objetivos, como prestar atención a la resiliencia a largo plazo. La pandemia ha puesto de manifiesto la importancia de que las instituciones públicas sean sólidas y de que se forjen alianzas eficaces entre los Gobiernos y otros interlocutores clave. También ha confirmado el hecho de que la Agenda 2030 es una buena brújula que sirve para medir la sostenibilidad y de que se deben utilizar mecanismos para aumentar la resiliencia de las instituciones y mejorar la gobernanza al objeto de conseguir todos los Objetivos, en particular, los Objetivos 16 y 17, sin los cuales no sería posible lograr los Objetivos 1 a 15.

21. Los términos “sostenible” y “resiliente” destacan en las deliberaciones sobre la manera de responder a la crisis de la COVID-19 y de aumentar la preparación de las instituciones para hacer frente a crisis en el futuro. Quienes formulan políticas deben preguntarse qué estructuras y características contribuyen a la resiliencia y la sostenibilidad en las iniciativas para cumplir la Agenda 2030, en particular porque esas iniciativas deben ser globales e integrales y no concentrarse en el corto plazo ni limitarse a un aspecto gubernamental ni a un grupo de población reducidos. Eso también plantea la cuestión de a quién debería favorecer el aumento de la resiliencia. En los casos en que grandes números de personas viven en situaciones precarias y fuera del radio de acción de los Estados, se plantean cuestiones importantes sobre la inclusividad y sobre si las instituciones tienen la resiliencia necesaria para seguir prestando servicios y ofreciendo seguridad a esas poblaciones.

IV. Medidas y recomendaciones de política para forjar una vía inclusiva y eficaz para el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

22. Habida cuenta del amplio abanico de experiencias en la respuesta a la pandemia y de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones sigue siendo un desafío mundial importante y un requisito indispensable para el desarrollo sostenible, a continuación se proponen políticas y medidas clave para asegurar una recuperación sostenible y resiliente y forjar una vía inclusiva y eficaz para el logro de la Agenda 2030.

A. Nuevo compromiso con las estructuras y procesos de consulta, coordinación y cooperación continuas y multilaterales

23. A raíz del movimiento unipolar prolongado de las tres últimas décadas, ha quedado patente que hay que fortalecer las estructuras y procesos de las Naciones Unidas orientados a la consulta, la coordinación y la cooperación continuas

y multilaterales. Pocos de los grandes desafíos a los que se enfrenta el mundo pueden acometerse con eficacia sin cooperación ni consultas, incluida la solución pacífica de las controversias. Lamentablemente, en las tres últimas décadas han estallado varios conflictos regionales, en, entre otros lugares, Asia Occidental, el Norte de África y Oriente Medio. La violencia desenfrenada ha desatado grandes niveles de inestabilidad, que han bloqueado las iniciativas de desarrollo, y la violencia ha pasado a ser el principal factor que propicia la migración. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha estimado recientemente que hasta 80 millones de personas en todo el mundo se han visto en situación de desplazamiento forzoso como resultado de persecuciones, conflictos, violencia, violaciones de los derechos humanos y acontecimientos que han alterado gravemente el orden público[2].

B. Redefinición de las prioridades, reorientación de los recursos y reconsideración de las políticas

24. Además de la necesidad de un nuevo compromiso con las estructuras y procesos descritos en la sección anterior, es impostergable redefinir las prioridades, reorientar los recursos y reconsiderar las políticas que han resultado disfuncionales y contraproducentes y hecho que los países no estuvieran preparados para hacer frente a crisis importantes como la pandemia de COVID-19. En la última década se han añadido a nivel mundial billones de dólares a las enormes sumas destinadas a la compra de armamentos y las guerras. Tan solo una parte de esa suma bastaría para poner las vacunas contra la COVID-19 a disposición de todas las personas, sin dejar a nadie atrás en ningún lugar del mundo. En 2020, cuando se necesitaban urgentemente camas y equipo de hospital y medicamentos, hubo una gran escasez de esos artículos, incluso en países de ingreso alto. Una de las razones de ello es la propensión de las empresas a fusionarse y adquirir otras empresas, lo cual refleja la primacía de las consideraciones económicas en el sector de la salud en general.

25. Quizás haya llegado el momento de volver a dar protagonismo a la función pública, en lugar de a los beneficios económicos, en ámbitos como el de la atención médica, la educación, la vivienda asequible y la protección social y de dar prioridad a esos ámbitos en la asignación de recursos.

26. Un objetivo que subyace al Objetivo 16 es promover la paz, en lugar de imponer la seguridad en el sentido tradicional del término. Para ello son fundamentales las alianzas con las autoridades locales y la sociedad civil. Las Naciones Unidas deben reconocer y desarrollar procesos que posibiliten un enfoque ascendente, para dejar atrás instituciones estatales disfuncionales, ilegítimas o que simplemente no son representativas. Tal enfoque vuelve a dar protagonismo al proceso político al reconocer que la consolidación de la paz tal vez requiera poner en tela de juicio explícitamente las estructuras de poder que perpetúan prácticas de gobernanza ineficaces, así como instituciones pocos receptivas o excluyentes.

C. Concentración en el largo plazo en la elaboración de políticas públicas

27. El desarrollo sostenible y la resiliencia exigen que se preste atención al largo plazo y a la estrategia, en lugar de a las tácticas, como se pide en la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el cambio climático, la Agenda de Acción de Addis Abeba y los acuerdos internacionales conexos. El desarrollo sostenible y la resiliencia

[2] ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019* (Ginebra, 2020).

dependen de las instituciones y del fortalecimiento institucional, así como del desarrollo de capacidades en el sector público a todos los niveles. Después de tres decenios de esfuerzos internacionales constantes para desarrollar y fortalecer las instituciones públicas, entre 1945 y 1975, el mundo fue testigo de un cambio de rumbo desde finales de la década de 1980. La privatización, la externalización y la desregulación de los mercados sustituyeron los intentos sistemáticos del sector público para seguir desarrollando las capacidades, según la hipótesis sin demostrar de que, cuando fueran necesarios, los recursos podrían obtenerse del sector privado, cada vez en mayor medida a través de las cadenas mundiales de suministro.

28. El Objetivo 16 presenta un enfoque basado en el desarrollo para prevenir los conflictos violentos, que incluye la gobernanza y el acceso a la justicia. Ese enfoque a largo plazo e integral, pero difícil, ofrece una alternativa a los enfoques descendentes, a corto plazo, impulsados por las crisis y basados en la seguridad tradicional que caracterizan las respuestas lineales a la violencia, que se basan fundamentalmente en las fuerzas de seguridad para hacer frente al terrorismo, la delincuencia y los conflictos.

29. Podría parecer que la baja calidad de la administración pública, que tiene como consecuencia un enfoque de compartimientos estanco y políticas contradictorias, la falta de recursos humanos, la inflexibilidad, la incapacidad para dar respuesta a los complejos e incluso caóticos problemas relacionados con los desafíos transformadores, como la crisis climática, y la omisión en casos en que sería necesario actuar, tiene un efecto neutro en el presupuesto público a corto plazo, pero el precio que tiene que pagar la sociedad a largo plazo es muy alto. Por lo general, los países que tienen instituciones públicas mejor equipadas han podido responder a la pandemia mejor que los demás. Teniendo eso presente, tal vez sería útil reconsiderar a qué se destinan los fondos para el desarrollo.

30. Hay Gobiernos a los que les está costando concentrarse en el largo plazo en la adopción de políticas, lo cual indica que es necesario apoyar la reforma institucional del sector público, hacer hincapié en el interés superior del público en general, hacer cambios en función de la experiencia adquirida y afrontar las dependencias que causan rigidez y podrían dar lugar a problemas de eficacia.

D. Reconocimiento de la calidad de las instituciones, la reforma institucional y la gobernanza como ámbito de política estratégico

31. La eficacia de la administración pública y la gobernanza no es solo una cuestión técnica relacionada con los gastos administrativos generales, sino que constituye un ámbito de política estratégico en sí misma. Está relacionada con el Objetivo 16 porque se refiere a la calidad de las instituciones públicas, con el Objetivo 17 porque se refiere a la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible y con el Objetivo 11, de carácter transversal, que se refiere a las ciudades y comunidades sostenibles. Aunque el fortalecimiento y la reforma de las instituciones públicas se suelen considerar una tarea política, a menudo la estrategia y la orientación de la reforma institucional no se consideran un ámbito de política. Eso es contradictorio y tal vez sea uno de los motivos por los cuales quienes se encargan de la gobernanza y la administración pública consideran con frecuencia que no forman parte del marco de política de la Agenda 2030. No obstante, deberían formar parte de ese marco y considerarse asociados esenciales en los comités interministeriales nacionales sobre la consecución de los Objetivos. Solo entonces podrán elaborar mecanismos institucionales adecuados y velar por que las competencias y aptitudes de la fuerza de trabajo posibiliten la transversalización de los Objetivos.

32. Por ejemplo, históricamente, las reformas de la justicia han sido dirigidas por el Estado, siguiendo un enfoque descendente y tecnocrático, y, sin embargo, la experiencia cotidiana de la mayoría de las personas que viven en Estados débiles o en situación de posconflicto es la de una justicia localizada. Los ordenamientos jurídicos o sistemas de tribunales oficiales rara vez llegan a algunas zonas rurales y, cuando lo hacen, se plantean cuestiones relacionadas con la representación, la corrupción y la impunidad de determinados grupos. Debido a ello, los resultados de los intentos por mejorar la inclusividad de los sistemas de justicia, por ejemplo, mejorando la inclusividad del personal profesional contratando a más juezas o mejorando el acceso a la justicia de determinados grupos, han sido limitados. Puede que las autoridades tradicionales no se preocupen por los derechos humanos, la rendición de cuentas o las cuestiones de género, pero tal vez sean la única autoridad legal disponible.

33. Otra forma importante de que los Gobiernos den ejemplo es introduciendo las adquisiciones públicas sostenibles. Las adquisiciones públicas constituyen, en promedio, entre el 13 % y el 20 % del producto interno bruto (PIB). Al utilizar las adquisiciones de la administración pública para orientar los productos y los servicios hacia la sostenibilidad, los Gobiernos pueden estimular los mercados de productos sostenibles. Las adquisiciones públicas sostenibles son un catalizador esencial del Objetivo 12, que incluye la meta 12.7, relativa a la promoción de prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales. Además, las adquisiciones públicas sostenibles contribuyen a que se cumplan otros Objetivos, como los que tienen metas sociales y ambientales[3].

E. Consideración de los Gobiernos como prestadores de servicios como primer y último recurso

34. Algo que escapa nuestra atención es la función por antonomasia de los Gobiernos, el Estado y el sector público como prestadores de servicios como primer y último recurso. La confianza pública se basa en la convicción de que, en una situación de emergencia, como una pandemia, un desastre climático o una guerra de pandillas, el Gobierno será capaz de hacerle frente, ofrecer oportunidades y servicios y velar por que se propicie la participación ciudadana.

35. Debido al cambio climático y a los cada vez más elevados niveles de inseguridad en enormes extensiones de terreno del mundo, grandes números de personas abandonan toda esperanza y se echan a los caminos. Precisamente esas son las personas que necesita un país o región para reconstruir sus instituciones y su economía.

36. El Gobierno debe reconstruirse en torno a los principios de la gobernanza eficaz e inclusiva y el desarrollo sostenible. El desarrollo de capacidades consta de tres factores: fortalecimiento institucional, desarrollo de los recursos humanos y habilidad tecnológica. Toda vía sostenible y resiliente para desarrollar instituciones competentes depende igualmente de los tres. Se necesita una función pública profesional para proteger las instituciones conforme a los preceptos del estado de derecho a fin de contribuir a la buena gobernanza de la población. También se necesitan los principios de la competencia y la gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible.

[3] Naciones Unidas, “Institutions and governance for accelerating sustainable public procurement: report of the virtual expert group meeting convened by the Committee of Experts on Public Administration working group on institutions and governance for accelerating sustainable public procurement on 24 November 2020”. Disponible en https://publicadministration.un.org/Portals/1/Report%20CEPA%20EGM%20on%20SPP%2024%20Nov%202020%20FINAL.pdf.

37. Los países que tienen una administración pública frágil o que prácticamente no tienen administración pública son un ejemplo claro. En esos casos, las instituciones públicas deben reconstruirse, al menos en parte, siguiendo un enfoque ascendente, y no el enfoque descendente que se ha venido utilizando en las cuatro últimas décadas. Podrían servir de cimientos las iniciativas de la sociedad civil y del sector privado que en muchos de esos casos prestan servicios públicos.

38. Como se observó en el 19º período de sesiones del Comité, unas instituciones públicas eficaces son esenciales para promover enfoques integrados orientados a lograr los objetivos de desarrollo a largo plazo frente a los problemas urgentes de los países afectados por conflictos. El equilibrio del enfoque depende de que se preste atención a las medidas a corto plazo, como garantizar la seguridad y brindar acceso a los servicios básicos, y no solo a las consideraciones a largo plazo, como prevenir los conflictos, incluir a las comunidades, practicar la diplomacia por cauces diversos, desarrollar las capacidades locales y encarar los retos que plantea la migración.

V. Diálogo con los países que realizan exámenes nacionales voluntarios sobre los aspectos institucionales del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16

39. El Comité ha incluido en su programa un tema titulado “Diálogo con los países que realizan exámenes nacionales voluntarios sobre los aspectos institucionales del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16”. La intención es que los miembros del Comité dialoguen con los funcionarios nacionales durante el período de sesiones sobre ámbitos específicos del fortalecimiento institucional, basándose en los Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible y las estrategias que se suelen utilizar para ponerlos en práctica. Se hará hincapié en las enseñanzas que han extraído los Gobiernos de la pandemia de COVID-19. Los expertos también podrán responder a preguntas concretas de los países que realizan exámenes nacionales voluntarios en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2021. El Objetivo 16 es fundamental para asegurar el carácter integrado, indivisible e interrelacionado de los Objetivos y, en ese sentido, la consecución del Objetivo 1, relativo al fin de la pobreza; el Objetivo 2, relativo al fin del hambre; el Objetivo 3, relativo a la salud y el bienestar; el Objetivo 8, relativo al trabajo decente y el crecimiento económico; el Objetivo 10, relativo a la reducción de las desigualdades; el Objetivo 12, relativo al consumo y la producción sostenibles; y el Objetivo 13, relativo a la acción climática.

40. Una nota de políticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre las consecuencias de la pandemia para aspectos clave de las instituciones nacionales ofrece información contextual útil sobre el Objetivo 16[4]. En ella se abordan los riesgos de limitar la transparencia y el acceso a la información; erosionar los elementos que protegen la rendición de cuentas, por ejemplo, mediante violaciones de la integridad, el fraude y la corrupción; y restringir la participación y la implicación. También se abordan la importancia crítica de esos aspectos para responder a la crisis con resiliencia y la necesidad de innovar en los sistemas de administración gubernamental y gobernanza.

41. Los 11 Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible aprobados por el Consejo Económico y Social en 2018 establecen un marco conceptual para analizar los progresos logrados en los aspectos institucionales de los Objetivos. El propósito esencial de esos Principios voluntarios es ofrecer a los países

[4] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Resilient institutions in times of crisis: transparency, accountability and participation at the national level key to effective response to COVID-19”, nota de políticas núm. 73, mayo de 2020.

interesados orientaciones prácticas y especializadas sobre una amplia gama de cuestiones de gobernanza relacionadas con la implementación de la Agenda 2030. El Comité ha determinado 62 estrategias que se utilizan con frecuencia y pueden ayudar a poner en práctica los Principios.

42. Los Principios se están usando en muchos países para analizar el estado de la gobernanza y ofrecer propuestas para innovar en ese ámbito. En el primer trimestre de 2021 se finalizará un proyecto de investigación específico llevado a cabo por el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares en 17 países africanos. Uno de los estudios de casos del proyecto ofrece ideas de Kenya que también serán pertinentes para otros muchos países. En él se concluyó que el liderazgo político de nivel superior y del centro de gobierno seguía siendo esencial para la gobernanza eficaz. Los esfuerzos para promover los 11 Principios deberían, ante todo, centrar su atención en conseguir el respaldo del liderazgo gubernamental. Respecto a la idea de que la gobernanza eficaz depende de un entorno político y legislativo favorable, para aplicar los Principios se requiere una base legislativa que normalice las prácticas en todo el Gobierno. Cuando proceda, los Principios pueden, como en el caso de Kenya, incorporarse a la Constitución y la legislación nacional.

43. La aplicación eficaz de los valores y principios nacionales de la gobernanza y la función pública sigue viéndose limitada por la ausencia de un marco objetivo de seguimiento, evaluación y presentación de informes que puedan emplear todas las instituciones públicas. Es necesario establecer indicadores y parámetros cuantificables y un marco de resultados sistemático para los Principios.

44. Al evaluar el estudio de caso queda patente que las emergencias como la pandemia de COVID-19 pueden alterar las funciones y las operaciones gubernamentales hasta tal punto que impidan la aplicación eficaz de estrategias, lo cual da lugar a una gobernanza ineficaz. Para recuperar la estabilidad con rapidez, se debe hacer más hincapié en la colaboración, la formulación acertada de políticas, la transparencia y un aumento de la vigilancia durante situaciones de emergencia. Si no se presta atención a esos cuatro elementos, los efectos negativos de las emergencias pueden dar lugar a disrupciones graves que podrían hacer retroceder varias décadas. En ese caso, la recuperación puede llevar mucho más tiempo y necesitar muchos más recursos.

45. En otro estudio, los autores exploran en qué medida se aplican los Principios en países de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas[5]. Según las conclusiones iniciales, todos los países de la región deberán redoblar sus esfuerzos para conseguir los Objetivos, para lo cual se necesitarán soluciones modernas, en particular en el ámbito de la administración pública. El estudio muestra que la aplicación de los 11 Principios afectaría directamente a la consecución de los Objetivos 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 16 y 17 y contribuiría a los progresos realizados para conseguir los demás. Otra conclusión es que los Principios son pertinentes para todas las instituciones del Estado: el Ejecutivo, las autoridades legislativas, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los órganos judiciales y las empresas públicas. El estudio confirma lo que siempre ha indicado el Comité: que los Principios, igual que la Agenda 2030 en conjunto, deberían implementarse teniendo en cuenta las características culturales y geográficas de los países. Por ejemplo, los países del Cáucaso meridional podrían dar prioridad a la implementación de los Principios de inclusividad y eficacia, y los de Asia Central podrían concentrarse en la inclusividad y la rendición de cuentas.

[5] Véase Henry Sardaryan, E. Zavyalova, y T. Krotova, *Implementation of the Principles of Effective Governance for Sustainable Development in Countries of the Former Soviet Union* (pendiente de publicación).

46. Los resultados obtenidos hasta la fecha al evaluar la implementación de los 11 Principios indican que su aplicación es una condición necesaria para la consecución efectiva de todos los Objetivos y que facilitan el logro de las metas de los Objetivos 16 y 17, que desempeñan un papel crucial en la facilitación de los demás. Además, los 11 Principios guían a los países hacia un enfoque pangubernamental y pansocial de la Agenda 2030.

VI. Mensajes clave que se podrían incluir en la declaración ministerial del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2021

47. Los mensajes clave transmitidos por el Comité para el examen temático del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2020 siguen siendo pertinentes en gran medida y a continuación se presenta una versión actualizada para el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2021.

48. La pandemia de COVID-19 ha aumentado la necesidad de una acción gubernamental concertada a nivel nacional e internacional, de la cooperación mundial bajo la bandera de la paz, de la desescalada de la violencia y del fomento del desarrollo según los principios del estado de derecho y de no dejar a nadie atrás. Las perturbaciones económicas debidas a la pandemia de COVID-19 han intensificado aún más las vulnerabilidades de los países en conflicto y en situación de posconflicto de una manera que debilita su capacidad de ganar impulso para lograr la mayoría de las metas de los Objetivos. La paz, la seguridad y la gestión de los conflictos siguen siendo fundamentales para que se establezcan condiciones y un entorno propicios para avanzar en la consecución de los Objetivos. Por consiguiente, los países en conflicto y en situación de posconflicto necesitan que se redoblen los esfuerzos para forjar alianzas para el desarrollo a fin de superar los estragos de la pandemia y retornar a la senda de la recuperación. La prestación de especial atención a las alianzas para el desarrollo en esos países debe combinarse con la reconstrucción y el desarrollo posconflicto, así como con iniciativas para establecer estructuras que garanticen la sostenibilidad en materia de paz y seguridad.

49. Para responder con eficacia a la pandemia de COVID-19 se deben acelerar las reformas administrativas y de la gobernanza en todos los países, con el fin de aumentar la capacidad de los Gobiernos de hacer frente a los desafíos a corto y largo plazo y mejorar su resiliencia ante las perturbaciones económicas, sociales y ambientales. Las respuestas iniciales a la pandemia han demostrado que es necesario y posible que los Gobiernos desempeñen un papel protagonista proactivo y rompan con la antigua tendencia de sustituir las instituciones públicas por las privadas. En todo el mundo, los Gobiernos se están reinventando para prepararse para un futuro en el que podrán llevar a la práctica formas colaborativas de liderazgo según un enfoque pangubernamental y pansocial.

50. La puesta en práctica del principio de no dejar a nadie atrás depende de que se tomen medidas a conciencia para hacer frente a la exclusión, mediante políticas prácticas de inclusividad que abarquen sistemáticamente a todos los sectores de la sociedad y sus respectivas necesidades.

51. Para atender las necesidades de las personas a quienes se deja atrás, especialmente las mujeres, es imprescindible que esas personas participen en los procesos de toma de decisiones y ocupen puestos de liderazgo. La promoción de un modelo de gobernanza inclusivo permite la creación conjunta con las partes interesadas, así como el liderazgo de las mujeres a nivel de distrito, estatal y nacional, en los cuales los planes, políticas y programas ofrecen una perspectiva inclusiva, tanto para la recuperación de futuras emergencias como para afrontar las desigualdades.

52. La comunidad mundial y los distintos Gobiernos nacionales deben hacer frente sistemáticamente a las causas más profundas de la pobreza y la exclusión, sin paliativos, sino mediante el fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo centradas en el largo plazo.

53. La aplicación de los 11 Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible puede servir de base para la consecución de las metas de los Objetivos 16 y 17, que son cruciales para facilitar el cumplimiento de los demás. Los Principios influyen directamente en la consecución de los Objetivos 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 16 y 17 y pueden guiar a los países hacia enfoques pangubernamentales y pansociales de la Agenda 2030 y dar lugar a cambios estructurales y sistémicos radicales a mejor.

54. La mentalidad compartimentada sigue obstaculizando la consecución integral de los Objetivos y entorpeciendo la acción para asegurar que no se deje a nadie atrás. El abandono de un enfoque compartimentado requiere liderazgo desde los niveles superiores y un cambio en la cultura institucional y es una condición necesaria para el logro de la meta 17.14 de los Objetivos, relativa a mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. Se recomienda que los países comiencen a utilizar la herramienta de autoevaluación sobre la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible relacionada con el indicador de nivel II 17.14.1, que fue acordado en 2020 por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

55. La calidad de la administración pública y de la gobernanza debe formar parte de las políticas estratégicas nacionales y subnacionales para la implementación de la Agenda 2030. Los departamentos encargados de la gobernanza y la administración pública no suelen formar parte todavía del marco político de la Agenda 2030, pero son asociados esenciales para elaborar mecanismos institucionales adecuados y velar por que las competencias y aptitudes de la fuerza de trabajo posibiliten la transversalización de los Objetivos.

56. El enorme potencial de las adquisiciones públicas sostenibles sigue infrautilizado. Al utilizar las adquisiciones de la administración pública para orientar los productos y los servicios hacia la sostenibilidad, los Gobiernos pueden dar ejemplo y estimular los mercados de productos sostenibles. Las adquisiciones públicas constituyen, en promedio, entre el 13 % y el 20 % del PIB. Al crear las condiciones legales para las adquisiciones públicas sostenibles y extraer enseñanzas de los países pioneros se contribuye a la consecución de muchos de los Objetivos.

57. La pandemia de COVID-19 ha tenido consecuencias negativas para las economías nacionales y ha hecho retroceder varias décadas en lo que respecta al crecimiento y el desarrollo. En algunos países, las consecuencias han causado una recesión. Las limitaciones macroeconómicas posteriores han empeorado considerablemente la capacidad de los Gobiernos de crear instituciones capaces, eficaces y resilientes. En ese contexto, las iniciativas mundiales y nacionales de recuperación tras la pandemia tendrán que concentrarse en restablecer la estabilidad macroeconómica, que hará que los Gobiernos dispongan de los recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad durante la recuperación.

58. El centro de gobierno sigue siendo fundamental para establecer prioridades en materia de políticas a nivel nacional, respecto tanto a los objetivos de desarrollo nacionales como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Habida cuenta del carácter integrado de la mayoría de los objetivos de desarrollo nacionales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las gestiones en marcha para la recuperación pos-COVID-19, se necesitan mensajes coherentes y se debe colaborar de forma constante con el centro de gobierno sobre el papel fundamental que desempeña el establecimiento de prioridades en materia de políticas para los resultados relacionados con el desarrollo.

Esa colaboración aumenta las posibilidades de que las personas encargadas de formular políticas de los niveles superiores de gobierno den prioridad a la inclusividad, la eficacia y la resiliencia de las instituciones como base de las iniciativas de recuperación pos-COVID-19 y del desarrollo sostenible a largo plazo.