



Consejo Económico y Social

Distr. general
24 de febrero de 2022
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

21^{er} período de sesiones

4 a 8 de abril de 2022

Tema 6 del programa provisional*

**Aplicación de los principios de gobernanza eficaz
para el desarrollo sostenible a nivel subnacional**

Aplicación de los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible a nivel subnacional

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento elaborado por los miembros del Comité Najat Zarrouk y Mauricio Rodas en colaboración con los también miembros del Comité Yamini Aiyar, Rolf Alter, Linda Bilmes, Paul Jackson, Aigul Kosherbayeva, Louis Meuleman, Juraj Nemec, Katarina Ott, Soonae Park, Sherifa Sherif, Aminata Touré y Lan Xue.

* [E/C.16/2022/1](#).



Aplicación de los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible a nivel subnacional

Resumen

Los gobiernos locales y regionales están en la vanguardia de la lucha contra los problemas más acuciantes del mundo, como la pobreza, la desigualdad, la urbanización, el cambio climático y las pandemias. Si no disponen de un marco jurídico propicio, de competencias amplias y claras, de capacidades adecuadas y de acceso a recursos suficientes, será imposible que los países cumplan con compromisos globales como los contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana.

Aunque los retos son globales, puede decirse que las soluciones son principalmente locales y específicas para las circunstancias de cada localidad. El papel de los gobiernos locales y regionales va mucho más allá del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles, ya que todos los Objetivos están directa o indirectamente relacionados con la labor de estos gobiernos y la gobernanza local es esencial para alcanzarlos. Por lo tanto, existe una clara necesidad de garantizar la descentralización y reforzar la gobernanza local y regional como política y herramienta para que los gobiernos locales y regionales puedan alcanzar los objetivos sociales, económicos y medioambientales. Desde la gobernanza participativa hasta las alianzas con las diferentes partes interesadas, desde la respuesta de liderazgo hasta la descentralización fiscal, los gobiernos locales y regionales se encargan de formular políticas y de ejecutar de forma dinámica la agenda de desarrollo, y son la forma de gobierno más cercana a las personas.

Este documento contiene un resumen de la importancia de los 11 principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible a nivel subnacional y una evaluación de algunas de las dificultades y oportunidades relacionadas con su aplicación. Los principios están interconectados y reflejan la pertinencia de los enfoques “pangubernamental” y de “toda la sociedad” para lograr un desarrollo sostenible que no deje a nadie atrás. Los autores consideran que los principios son idóneos para apoyar a los gobiernos subnacionales a la hora de abordar los innumerables retos a los que se enfrentan, haciendo avanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel subnacional.

Los mayores retos para muchos gobiernos locales, intermedios y regionales de pequeño tamaño siguen siendo la falta de capacidad técnica, el acceso a recursos y datos, y las competencias limitadas para avanzar en los compromisos globales y, al mismo tiempo, poder cumplir con las funciones gubernamentales rutinarias que contribuyen a mejorar la calidad de vida de todos.

I. Introducción

1. En todo el mundo puede verse que la descentralización es un proceso dinámico e irreversible para muchos Estados Miembros, que hace que la gobernanza pública deje de ser monopolio de los Estados y las administraciones centrales. Esta descentralización supone la transferencia de competencias, responsabilidades y recursos de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales, definidos como entidades jurídicas independientes elegidas por sufragio universal y con cierto grado de autonomía¹. La legitimidad de estos gobiernos subnacionales para la toma de decisiones se sustenta en estructuras democráticas locales representativas y electas que establecen cómo se ejerce el poder y que hacen que las autoridades locales sean responsables ante los ciudadanos de su jurisdicción.

2. En el quinto Informe Global sobre Descentralización y Democracia Local, dedicado a la adaptación local de las agendas globales, la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos considera que la interconexión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es una oportunidad para abordar los desafíos multidimensionales a los que se enfrentan nuestras sociedades, pero también advierte que esto requerirá un importante paso en los esfuerzos de elaboración de políticas. Del mismo modo, requerirá la adopción de un enfoque verdaderamente integrado que garantice que nadie se quede atrás, en particular mediante el uso del enfoque pangubernamental y de toda la sociedad para el desarrollo y la construcción de un sistema de gobernanza verdaderamente multinivel y de múltiples partes interesadas que ponga a las personas en el centro del desarrollo.

3. Según el contexto, la historia y las capacidades específicas de cada país o Estado, las responsabilidades, las competencias, las funciones y los recursos pueden distribuirse y compartirse entre el nivel central, que incluye a los asociados y organismos externos como representantes gubernamentales, y el nivel subnacional, compuesto por los gobiernos locales y regionales. El apoyo a este proceso de descentralización suele basarse en los instrumentos jurídicos nacionales, en particular las Constituciones, y se refleja en diversos acuerdos internacionales y regionales². El proceso de descentralización es posible gracias a una fuerte voluntad política y a diversas reformas y enfoques multidimensionales adoptados en todos los niveles de gobierno.

4. Las políticas públicas, las estrategias y los planes de acción también se diseñan a nivel nacional y se aplican a nivel subnacional, utilizando diversos enfoques y herramientas como el enfoque descendente, la promoción de la subsidiariedad, los mecanismos participativos, un enfoque territorial del desarrollo local y las alianzas de múltiples partes interesadas.

5. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tiene una visión y un carácter verdaderamente transformadores. Los gobiernos locales y regionales han desempeñado un papel clave en su aprobación y están desempeñando un papel crucial en su aplicación. La inclusión del Objetivo 11, destinado a lograr ciudades y comunidades sostenibles, fue un importante logro facilitado por los gobiernos locales y regionales. Al aprobar la Agenda 2030, los Estados Miembros se comprometieron a colaborar estrechamente con los gobiernos locales y regionales en la aplicación de los Objetivos.

¹ Véanse también el informe de 2019 de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *2019 Report: World Observatory on Subnational Government Finance and Investment* y el documento *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for All* (2009) del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

² Por ejemplo, la Carta Africana sobre los Valores y Principios de Descentralización, Gobernanza Local y Desarrollo Local.

6. Según algunos expertos, la buena gobernanza local no se limita a la prestación de una serie de servicios, sino que también permite la participación democrática y el diálogo cívico, apoya el desarrollo local orientado al mercado y ambientalmente sostenible, y enriquece la calidad de vida de los ciudadanos. Los gobiernos locales y regionales son lugares de oportunidades, promesas, innovaciones, participación, inclusividad y diversidad, donde se garantizan los medios de vida. Al mismo tiempo, también se enfrentan a los retos más acuciantes del mundo, que dificultan su sostenibilidad y resiliencia. Estos retos pueden agruparse en cuatro dimensiones³:

a) Condiciones contextuales: la situación jurídica y socioeconómica del país, los condicionantes históricos (incluidos los derivados de la colonización y sus secuelas) y las tendencias de urbanización;

b) Condiciones estructurales: la posición del gobierno local frente al gobierno nacional. Por ejemplo, el grado de descentralización en cuanto a las tareas de las que es responsable el gobierno local, pero también en cuanto a su autonomía financiera;

c) Condiciones institucionales: el tamaño del gobierno local, su organización interna y la situación presupuestaria, la disponibilidad de datos rigurosos sobre variables económicas clave, el personal, la gestión financiera y la calidad de las infraestructuras;

d) Condiciones de los recursos humanos: la calidad del liderazgo, la disponibilidad de competencias en materia de análisis económico y político, la elaboración de presupuestos, gestión financiera y adquisiciones, el personal bien formado para la elaboración de presupuestos y la gestión de trabajadores, así como las competencias en materia de seguimiento, elaboración de informes y auditorías y diseño y evaluación de estudios.

7. Los gobiernos locales y regionales son objeto de varios estudios e informes que demuestran que existen graves deficiencias en materia de liderazgo, gobernanza, gestión y calidad de los servicios públicos. Todo esto provoca una falta de confianza en estas instituciones, sobre todo en los países en desarrollo y en los países donde la descentralización es una política reciente. Sin embargo, desde el inicio de la pandemia de COVID-19, los gobiernos locales y regionales han estado en la primera línea mano a mano con otras partes interesadas demostrando su capacidad de innovación y de gestión de esta crisis sin precedentes en la historia reciente.

8. Hoy más que nunca, la implementación y la adaptación al contexto local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros objetivos globales requieren una administración pública excelente y una gobernanza local y regional eficaz.

9. Como contribución a esta dinámica global y transformadora, el Comité de Expertos en Administración Pública ha propuesto 11 principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible y los ha asociado a 62 estrategias que pueden contribuir a ponerlos en práctica. La implementación a nivel subnacional plantea varias cuestiones, entre ellas su pertinencia para mejorar la gobernanza local; el significado exacto y el alcance de cada principio a nivel subnacional; si existe un entorno propicio y favorable que fomente y facilite su implementación; el tipo de enfoques que deben adoptarse para garantizar la implicación y la legitimidad de la implementación de los principios; la manera de preparar el nivel subnacional para garantizar esta implementación; las funciones y responsabilidades de los gobiernos centrales y otras partes interesadas; y qué casos de éxito mundial pueden inspirar una implementación más amplia.

³ Michel S. de Vries, *Understanding Public Administration* (Palgrave Macmillan, 2016), pág. 68.

II. Promover la eficacia a nivel subnacional

A. Competencia

10. Seis años después de la adopción de la Agenda 2030, muchas entidades de la administración pública aún no reúnen las condiciones idóneas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los trabajadores del sector público deben estar dotados de cualidades y competencias de liderazgo apropiadas, complementadas por procesos organizativos adecuados. La mentalidad orientada a los objetivos de los trabajadores del sector público también es esencial para que los sistemas de administración pública sean idóneos.

11. Si bien el conjunto de competencias generales de una administración pública de alto rendimiento se ha analizado con profundidad, las competencias específicas del sector público necesarias para aplicar los Objetivos de Desarrollo Sostenible han suscitado menos interés, al igual que la determinación de buenas prácticas y recomendaciones. Sin embargo, la falta de capacidades humanas y financieras relacionadas con la implementación de los Objetivos en los niveles local y regional ocupó un lugar destacado entre los cuellos de botella que obstaculizan el progreso en una encuesta realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Comité Europeo de las Regiones en 2019⁴.

12. En 2016, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo distinguió como aspectos cruciales para alinear mejor las prioridades políticas en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible la gestión de datos, el intercambio de conocimientos, la creación de capacidades y la colaboración, así como el pensamiento y el trabajo político. En su Recomendación sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública, la OCDE anima a los países a adherirse a 14 principios para un servicio público idóneo a sus fines bajo tres pilares principales, a saber, a) cultura y liderazgo basados en valores; b) funcionarios cualificados y eficaces; y c) sistemas de empleo público receptivos y adaptables. Un reciente estudio⁵ de la OCDE señala cuatro categorías de procesos organizativos y capacidades individuales necesarias para alcanzar los Objetivos:

- a) Operar de forma transversal en convergencia con la naturaleza de los Objetivos y con la coherencia necesaria entre los ámbitos de las políticas;
- b) Involucrarse con los ciudadanos y la sociedad civil, permitiendo y fomentando el intercambio continuo de impresiones y la crítica constructiva;
- c) Integrar los principios de evaluación en el diseño y la aplicación de las políticas, y uso sistemático de las evaluaciones del impacto de la sostenibilidad;
- d) Reforzar los conocimientos estadísticos y el uso de pruebas empíricas para la formulación de políticas, más allá de la descripción contextual.

13. En un informe reciente sobre el cambio de mentalidad, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales presentó recomendaciones clave sobre cómo promover mentalidades, competencias y comportamientos entre los funcionarios públicos que puedan fomentar la eficacia, la rendición de cuentas y la inclusividad en

⁴ Comité Europeo de las Regiones y OCDE, “Survey results note: the key contribution of regions and cities to sustainable development” (2019).

⁵ OCDE, “Civil service capacities in the SDG era: an assessment framework”, *Estudios de la OCDE sobre la gobernanza pública*, No. 47 (Noviembre de 2021).

el sector público para avanzar en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶.

14. Contar con un marco de evaluación para analizar las competencias de los servicios públicos necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible podría ayudar a determinar qué falta exactamente en términos de procesos organizativos y capacidades individuales en cualquier región o municipio. Este marco requeriría datos cualitativos y cuantitativos, con encuestas y entrevistas como métodos propicios para la recogida de datos. Una vez que se determine cuáles son las necesidades, las administraciones de las ciudades pueden estar mejor posicionadas para atraer a funcionarios cualificados, dado que la reserva de talento de los mercados laborales locales es mayor que la de municipios más pequeños. Sin embargo, en ambos casos, los gobiernos tendrán que gestionar sistemas de recursos humanos atractivos.

15. Si se tiene en cuenta que el desarrollo de capacidades debe estar en el centro de los esfuerzos para seguir fortaleciendo las administraciones públicas y que las iniciativas nacionales de creación de capacidades deben incluir por lo general a los funcionarios de los niveles inferiores de los gobiernos, los gobiernos locales y regionales pueden explorar cinco dimensiones de acción:

- a) Desarrollar una mentalidad relacionada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las administraciones locales;
- b) Alentar a los líderes y directivos a ejercer sus capacidades de liderazgo proporcionándoles autonomía, herramientas y medios;
- c) Centrarse en la atracción y el desarrollo de habilidades y competencias transversales;
- d) Reforzar la eficacia de las prácticas de gestión de los recursos humanos y las capacidades de gestión estratégica de la mano de obra;
- e) Establecer procesos organizativos que favorezcan la colaboración y la coherencia.

16. A nivel internacional, el proceso de revisión nacional voluntaria podría muy bien servir como plataforma de intercambios en la que participen todos los niveles de gobierno, en lugar de mantener compartimentos estancos mediante revisiones locales voluntarias independientes.

Ejemplos seleccionados

17. La hoja de ruta para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Aruba proporciona orientación para implementar esos objetivos, señalando los aceleradores de las políticas pero también los desafíos, como la falta de cooperación interdepartamental, las alianzas con las partes interesadas externas y las competencias de los funcionarios públicos, sobre todo a la hora de recoger, interpretar y utilizar sistemáticamente los datos empíricos para la formulación de políticas.

18. El Ministerio de Trabajo y Justicia Social de Rumania ha reconocido la profesión de experto en desarrollo sostenible, una nueva categoría profesional que se espera que mejore la capacidad del país para incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a las políticas públicas.

⁶ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Changing Mindsets to Realize the 2030 Agenda for Sustainable Development: How to Promote New Mindsets and Behaviours in Public Institutions to Implement the Sustainable Development Goals* (2021).

19. La iniciativa de formación sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Instituto Alemán de Desarrollo se creó con el propósito de fortalecer el sector público en la implementación de la Agenda 2030, centrándose en la ruptura de las mentalidades compartimentadas y la mejora de la participación de las partes interesadas y la comunicación.

B. Formulación de políticas sólidas

20. La política pública es el resultado de un proceso complejo consistente en numerosas decisiones tomadas por diferentes individuos y entidades dentro del gobierno. Sin embargo, estas decisiones se ven influidas también por terceros que operan fuera del gobierno. Un modelo clásico para caracterizar ese proceso es el llamado ciclo político, que incluye la fijación de la agenda, la formulación de políticas, la toma de decisiones, la aplicación de políticas y su evaluación⁷.

21. La priorización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de sus metas asociadas puede ser un punto de partida útil. Los Objetivos y sus metas son diversos, complejos y están interconectados, lo que los convierte en un reto para la aplicación de políticas. No es posible abordarlos todos al mismo tiempo con los mismos esfuerzos, ya sea a nivel nacional o subnacional. Es necesario establecer prioridades, basándose en criterios fundados, como la relación costo-beneficio y las compensaciones entre objetivos⁸. Para culminar ese proceso es importante llevar a cabo una consulta amplia con las principales partes interesadas.

22. La generación de ideas abierta y con base empírica es una característica esencial para la elaboración de políticas sólidas. Las ideas innovadoras sobre políticas son fundamentales para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a veces pueden resolver dilemas de políticas arraigados o irresolubles. Estas ideas pueden adoptar formas diversas, como procesos de adquisiciones más inteligentes o la creación de plataformas digitales y servicios centrados en el ciudadano⁹. En la búsqueda de soluciones creativas, las administraciones públicas pueden tener que mirar más allá de sus propios conocimientos internos y buscar respuestas con la participación de otras partes interesadas, como el personal de primera línea, los grupos de población afectados, el mundo académico y los grupos de reflexión¹⁰. Para garantizar la calidad y la idoneidad de las ideas es importante contar con un proceso de evaluación de base empírica.

23. Las decisiones sobre políticas con base empírica deben estar respaldadas por un diseño de políticas riguroso. Para ello hay que encontrar y evaluar las alternativas de acción disponibles para abordar un problema al implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto debe traducirse en medidas prácticas, sopesando los pros y los contras de todos los instrumentos disponibles y eligiendo las opciones más eficaces, incluida la opción de no intervenir. Los responsables de formular políticas deben evitar la tendencia natural a optar por la herramienta normativa disponible con mayor facilidad e ir más allá del análisis técnico, analizando qué opciones son técnicamente viables pero pueden encontrar limitaciones políticas o administrativas.

24. La participación externa receptiva es un paso fundamental para la elaboración de políticas sólidas. Por ejemplo, adoptar una perspectiva de igualdad de género y de

⁷ Michael Howlett, M. Ramesh y Anthony Perl, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 3ª edición (Oxford University Press, 2009).

⁸ Finn Kydland y otros, “Smart development goals: to get the biggest bang for every buck, paint a bull’s eye on 19 specific targets”, *The Times of India*, 25 de abril de 2015.

⁹ Comisión Europea. *Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture – Report of the Expert Group on Public Sector Innovation* (Luxemburgo, 2013).

¹⁰ *Ibid.*, *Calidad de la Administración Pública – Una caja de herramientas para gestores* (2017).

inclusividad puede ayudar a los responsables de la toma de decisiones a comprender mejor las necesidades de grupos importantes de la sociedad y a abordarlas con mayor eficacia. Las organizaciones de la sociedad civil dan voz a las comunidades locales y a los grupos de interés, a menudo en ámbitos de políticas específicos. Su participación promueve la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas y es esencial para elaborar políticas de calidad.

25. Es importante que haya claridad en la distribución de funciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales y en las responsabilidades correspondientes de cada uno. A la hora de implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la coordinación de políticas entre el gobierno central y los gobiernos locales y regionales para lograr una mayor coherencia ha cobrado especial relevancia en muchos países, en parte como resultado de la aparición de retos transversales relativos a las políticas y de la multiplicación de las estructuras administrativas creadas para abordarlos. Un paso importante es aclarar las funciones y responsabilidades de los gobiernos centrales y locales y las responsabilidades correspondientes. Al mismo tiempo, los responsables de formular políticas del gobierno central deben trabajar de forma creativa con los gobiernos locales y regionales y mantener la suficiente flexibilidad para adaptar las políticas centrales a las cambiantes circunstancias locales.

26. El establecimiento de mecanismos eficaces de evaluación y de intercambio continuo de impresiones contribuye a la elaboración de políticas sólidas. Dada la complejidad de la vida cotidiana, con opciones complicadas, decisiones difíciles y resultados inesperados, es esencial disponer de un circuito de intercambio continuo de impresiones para “adoptar y adaptar” el proceso normativo a lo largo del tiempo. Aunque las evaluaciones del éxito o el fracaso de políticas específicas pueden ser importantes, la principal función de los mecanismos de intercambio de impresiones es aprender sobre las políticas, es decir, sobre las consecuencias intencionales, progresivas y cognitivas de lo aprendido al evaluar las políticas. Los mecanismos de intercambio de impresiones sobre las políticas suelen incluir el seguimiento y la evaluación en la fase de implementación, pero deben abarcar todo el proceso normativo si el propósito es que sean útiles para aprender a formular políticas.

C. Colaboración

27. La colaboración no es recomendable solo para los gobiernos subnacionales, sino que también ha demostrado ser uno de los factores clave para resolver algunos de los mayores retos de nuestro tiempo, como la pobreza, las desigualdades y el cambio climático.

28. El principio de colaboración pretende alentar a todos los niveles de gobierno a trabajar juntos y a coordinarse, colaborando también con los agentes no estatales de todos los sectores para abordar los problemas de forma conjunta, entre otras cosas, definiendo los impulsores. En la mayoría de los casos, los gobiernos subnacionales no tienen las competencias legales, la estructura burocrática, las capacidades técnicas y los recursos financieros necesarios para hacer frente a los diversos retos que afrontan sus ciudadanos en el día a día. Por lo tanto, una colaboración fructífera con las principales partes interesadas —como los gobiernos nacionales, el sector privado, el mundo académico y la sociedad civil— es un elemento primordial para contar con unos servicios públicos eficaces. Además, la creación de alianzas es beneficiosa también para el diseño de políticas.

29. La pandemia de COVID-19 ha demostrado que los gobiernos subnacionales que colaboraron con otras partes interesadas hicieron frente al virus y a sus devastadores efectos de forma más eficaz. Un buen ejemplo es el proyecto CURA (Connected Unit for Respiratory Ailments), una iniciativa sin fines de lucro que contó con el apoyo de

múltiples partes interesadas y que se encargó de reconvertir contenedores de transporte en unidades de cuidados intensivos de despliegue rápido.

30. Un elemento menos comentado es la colaboración entre niveles de gobierno para aprovechar la ventaja comparativa y garantizar una coordinación eficaz. Este tipo de colaboración también permite poner en común y compartir recursos, conocimientos y mejores prácticas, creando así las condiciones necesarias para la innovación y el escalado y posibilitando la creación conjunta. Requiere la creación de marcos institucionales, como un consejo de jefes de gobiernos subnacionales o grupos de trabajo sectoriales, y la institucionalización de prácticas de diálogo.

31. Los beneficios de la colaboración son evidentes. Sin embargo, a muchos gobiernos subnacionales, sobre todo a las ciudades intermedias y de pequeño tamaño del mundo en desarrollo, les resulta difícil crear esquemas eficaces de colaboración entre las distintas partes interesadas debido al escaso número de empresas privadas, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Es necesario apoyarlos mediante el fortalecimiento de la capacidad para encontrar y diseñar iniciativas innovadoras junto con incentivos adecuados para atraer a las partes interesadas clave y conseguir involucrarlas en esfuerzos de colaboración productivos. La cooperación internacional, la asistencia técnica, el intercambio de conocimientos y las inversiones en la creación de redes pueden ser fundamentales para alcanzar estos objetivos.

III. Promover la rendición de cuentas a nivel subnacional

A. Integridad

32. La integridad es esencial para una gobernanza eficaz, para la creación de instituciones sólidas, la lucha contra la corrupción y el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas a todos los niveles, en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 sobre la paz, justicia e instituciones sólidas. Se trata de un objetivo clave para trabajar en la mejora de la prestación de servicios. La violación de la integridad pública socava el progreso hacia la consecución de todos los Objetivos y puede tener consecuencias sustanciales, como la ineficacia del gobierno, la corrupción, las decisiones políticas inadecuadas y la asignación poco equitativa de los recursos¹¹. Sin embargo, los países se enfrentan a diferentes obstáculos, como problemas de recursos humanos, limitaciones de financiación, falta de coordinación entre los niveles nacional y subnacional, desigualdad y falta de rendición de cuentas¹².

33. Los gobiernos locales y regionales están en primera línea de los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y son responsables de la prestación de servicios públicos clave. También son responsables de ayudar a las comunidades locales en riesgo y de mitigar las consecuencias socioeconómicas de las catástrofes y crisis cuando se producen, al tiempo que mantienen los planes de recuperación, como ocurrió durante la pandemia de COVID-19. Para impulsar el proceso de desarrollo local, es importante que los gobiernos locales y regionales puedan cumplir con integridad y, de este modo, fortalecer una gobernanza pública sólida, al tiempo que se hace el mejor uso posible de los escasos recursos disponibles.

34. En la mayoría de los países existe un marco jurídico y normativo de refuerzo de la integridad, pero normalmente los procesos locales informales y las normas sociales son mucho más fuertes que las directrices nacionales o incluso entran en conflicto con ellas, lo que dificulta el cambio de las normas locales. Por lo tanto, hay que

¹¹ Véase también OCDE. *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública* (París, 20 de mayo de 2020).

¹² Véase también: Louis Meuleman, “Public administration and governance for the SDGs: navigating between change and stability”, *Sustainability*, vol. 13, No. 11 (2021), págs. 5 a 7.

adaptar las políticas nacionales de integridad a los retos y necesidades específicos de los gobiernos subnacionales como resultado de un ejercicio ascendente en el que participen todas las partes interesadas¹³.

35. El fortalecimiento de la integridad requiere señalar los retos y las carencias en los acuerdos existentes asumidos por los gobiernos locales. Requiere también un marco jurídico sólido, controles y contrapesos para luchar contra todas las formas de corrupción, junto con el fortalecimiento de la supervisión de las instituciones públicas a todos los niveles, con el apoyo del sector privado, la sociedad civil y los medios de comunicación. Las encuestas sobre la percepción de los ciudadanos del papel de las instituciones reguladoras también pueden ser beneficiosas y utilizarse para la recopilación de datos. La escasez de recursos y de datos válidos disponibles para la elaboración de políticas, la supervisión y las decisiones de inversión pueden retrasar la implementación de los planes de reforma relacionados con la integridad y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

36. Además de las presiones internas para reforzar la integridad pública, las presiones externas, como las de los donantes internacionales, han llevado a aumentar algunas inversiones gubernamentales en iniciativas e instrumentos relacionados con la integridad para acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, muchos gobiernos han tomado medidas para promover prácticas de gobernanza eficaces y garantizar la asimilación de la integridad en todos los niveles estableciendo responsabilidades claras y promoviendo mecanismos de coordinación vertical y horizontal.

37. Es necesario fomentar un entorno propicio y promover la colaboración para impulsar la transparencia y la integridad en los niveles nacional y local. Esto puede conseguirse mediante un seguimiento estrecho y por medio de mecanismos de información relacionados con cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, poniendo de relieve los avances y presentando los estudios de caso y las mejores prácticas.

38. Las actividades de creación de capacidad y las campañas de concienciación que incorporan elementos de integridad en los niveles nacional y local son esenciales para comprender mejor las amenazas de la corrupción y para promover prácticas de gobernanza eficaces. Trabajar la mentalidad de los funcionarios y desarrollar incentivos por medio del refuerzo positivo contribuye a crear una cultura de integridad en las organizaciones públicas. También puede ser eficaz recompensar el comportamiento de los funcionarios por fomentar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, con el apoyo de un código de conducta y una carta de los ciudadanos.

Ejemplos seleccionados

39. En Colombia, Egipto, el Perú y Túnez, los mayores problemas de corrupción se encuentran en el nivel subnacional, que adolece de falta de capacidades financieras y técnicas. Estos países se han comprometido plenamente a llevar a cabo reformas sólidas y a realizar iniciativas novedosas, y han reforzado el apoyo local que prestan mediante la creación de agencias y unidades especializadas. Colombia, por ejemplo, creó las comisiones regionales de moralización y el Perú estableció una comisión anticorrupción. Egipto creó instituciones reguladoras, como una autoridad de control administrativo, una autoridad estatal de rendición de cuentas y una agencia de protección del consumidor. Mediante un panel electrónico, el Gobierno de Egipto supervisa y evalúa la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los distintos ministerios y gobernaciones.

¹³ Alain Hoekstra y Muel Kaptein, “The institutionalization of integrity in local government”, *Public Integrity*, vol. 15, No. 1 (invierno 2012/13).

B. Transparencia

40. El principio de transparencia es un motor clave para anclar la democracia local, fomentar el respeto de la buena gobernanza democrática, prevenir y combatir la corrupción, garantizar la eficacia de los servicios públicos y asegurar una mejor toma de decisiones y una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones, en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.

41. Por lo tanto, el principio de transparencia a nivel subnacional es de suma importancia. Las instituciones públicas subnacionales tienen competencias, misiones, funciones y responsabilidades importantes, utilizan dinero público y gestionan las administraciones y las finanzas públicas. Por lo tanto, deben rendir cuentas a los ciudadanos. Para garantizar esta rendición de cuentas y crear condiciones favorables, la acción pública a nivel subnacional debe ser transparente.

42. El principio de transparencia se aplica en muchos países a nivel subnacional y existen varias buenas prácticas¹⁴. Sin embargo, su implementación se enfrenta a algunos obstáculos que exigen una rápida actuación. Como primer paso, es necesario definir claramente las esferas de competencias y responsabilidades entre los diversos niveles de gobernanza, ya sea horizontal o verticalmente, habida cuenta de que pueden diferir bastante e incluso solaparse en ocasiones. Además, la transparencia tiene tres elementos críticos que deben garantizarse: relevancia, fiabilidad y regularidad.

43. La transparencia puede dividirse en cuatro categorías diferentes, a saber, el acceso a los marcos de información; la divulgación obligatoria de información; la divulgación de información de manera proactiva y voluntaria, en particular de datos gubernamentales abiertos; y la transparencia fiscal y presupuestaria¹⁵. En el presente documento se tratan someramente tres de estas categorías.

44. El acceso a la información es un principio fundamental que representa una parte esencial de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos y libertades fundamentales. Al mismo tiempo es la piedra angular no solo para una gobernanza eficaz, sino también para el compromiso y la participación de los ciudadanos y para prevenir y combatir la corrupción. Conocido también como el derecho a la información o libertad de información, se trata de un elemento indisoluble de los gobiernos abiertos. Si bien más de 132 Estados Miembros han adoptado garantías constitucionales o han promulgado leyes de acceso a la información, lo que supone un gran avance, aún queda por hacer para extender este derecho fundamental a todos los países¹⁶. Además de contar con un marco jurídico que garantice el acceso a la información, es fundamental establecer un entorno adecuado para su aplicación efectiva. Es necesario tener en cuenta y utilizar ampliamente las normas y recomendaciones internacionales, como la máxima divulgación, el fomento de la transparencia administrativa, el costo de conseguir acceso a la información, la celebración de reuniones abiertas y la protección de los denunciantes¹⁷.

45. Se recomienda adaptar al contexto local la Alianza para el Gobierno Abierto. Desde 2011, la Alianza se ha propuesto promover la buena gobernanza, mejorar los procesos de toma de decisiones, generar una mayor confianza pública, prevenir y

¹⁴ Véase, por ejemplo: Consejo de Europa, Centro de Expertos para la Reforma del Gobierno Local, “12 principios of good democratic governance” y el Sello Europeo de Excelencia en Gobernanza.

¹⁵ *World Public Sector report 2019 – Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.H.1).

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, “Reconstruir mejor con el acceso a la información”, simposio, 28 y 29 de septiembre de 2021.

¹⁷ Véase también: [E/CN.4/2000/63](#), párr. 43.

mitigar la corrupción y fomentar unos servicios públicos más eficaces. En 2016, 14 gobiernos subnacionales firmaron la Declaración Subnacional de Gobierno Abierto y se comprometieron a fomentar una cultura global de gobierno abierto que empodere a los ciudadanos, esté a su servicio y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del siglo XXI.

46. Además, los niveles subnacionales deben ser tan transparentes como los gobiernos nacionales, o incluso más, en lo que respecta al presupuesto y deben proporcionar información presupuestaria completa, precisa, oportuna y fácilmente comprensible. Solamente la plena transparencia presupuestaria puede permitir a los ciudadanos influir en la eficacia de la recaudación y el gasto de los fondos públicos, haciendo que los gobiernos locales rindan cuentas y, en consecuencia, reduciendo los posibles actos de corrupción. Al mejorar su transparencia presupuestaria, los gobiernos subnacionales pueden hacer un mejor seguimiento de sus avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y atraer financiación y ganarse la confianza tanto de los ciudadanos como de los asociados. La presupuestación participativa es otro enfoque importante utilizado para promover la transparencia presupuestaria, que proporciona a los ciudadanos la información necesaria, accesible, completa y fiable para entender y examinar cómo se establecen, asignan y gastan los presupuestos.

47. Por último, la transformación digital a nivel subnacional se encuentra hoy en día entre las prioridades estratégicas de muchos gobiernos. Los gobiernos locales y regionales son cada vez más competentes en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar la gobernanza y proporcionar información oportuna, fiable y accesible a todas las partes interesadas. Existe el clamor de que se establezca una visión compartida de los proyectos locales del gobierno electrónico, que implique a todas las partes interesadas y que esté impulsada por las personas y no por la tecnología sin dejar a nadie atrás¹⁸.

Ejemplos seleccionados

48. La organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África, junto con sus asociados en el Camerún y el Senegal, ofrece aprendizaje entre pares, capacitación y creación de capacidad para los representantes locales electos, los administradores territoriales y los facilitadores en materia de presupuestos participativos, en particular mediante recursos de aprendizaje electrónico.

49. En Marruecos, se está aplicando una estrategia de transformación digital a nivel local y regional para el período 2021-2023 en la que se pide la contribución de la inteligencia colectiva de todas las partes interesadas. La estrategia se centra en la gobernanza, las infraestructuras, los recursos humanos y las plataformas y aplicaciones de tecnologías de la información.

C. Supervisión independiente

50. El gasto de los gobiernos subnacionales puede variar en función del país y de la región. Por ejemplo, el gasto de los gobiernos subnacionales es de 6.450 dólares per cápita de media en los países de la OCDE, lo que supone el 17 % del producto interno bruto y el 40 % del gasto público total. Entre estos países, la parte del gasto público total correspondiente a instancias subnacionales varía desde menos del 10 % en Grecia e Irlanda hasta casi el 80 % en el Canadá.

¹⁸ Véase también: *E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development* (Publicación de las Naciones Unidas. núm. de venta: E.20.II.H.1).

51. Los gobiernos subnacionales tienen muchas responsabilidades, en particular en sectores vitales como la educación, la sanidad, el agua, la electricidad y el transporte urbano, lo que hace necesaria una supervisión independiente. Para mantener la confianza en las estructuras de gobierno, los organismos de supervisión deben actuar con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, de manera independiente y sin dejarse influir por terceros. Siguen existiendo dudas sobre las formas que debe adoptar esa supervisión independiente y sobre cómo garantizar su profesionalidad y carácter independiente.

52. De acuerdo con la Carta Europea de la Autonomía Local, normalmente toda supervisión administrativa de las actividades de las autoridades locales debe tener como objetivo único garantizar el cumplimiento de la ley y de los principios constitucionales. La necesidad de la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores y de sus miembros consta ya en la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización de 1977. Sin embargo, solo el 52 % de las entidades fiscalizadoras superiores informan de que disponen de un marco jurídico que protege plenamente su independencia a nivel nacional, lo que supone una preocupación fundamental. Si bien la propia profesión de auditoría puede tener normas de gestión de la calidad relacionadas que apoyan la supervisión independiente, el Comité de Expertos en Administración Pública podría examinar con mayor detenimiento las cuestiones relativas a la independencia jurídica, operacional y financiera de las funciones de supervisión a nivel subnacional.

53. La supervisión externa también es necesaria, al menos para garantizar que la legalidad y la eficiencia se reflejan en las acciones de los gobiernos subnacionales. En la mayoría de los países, esta supervisión externa se garantiza a través de las competencias asignadas a organismos específicos, como los fiscales o agencias especializadas como las oficinas de contratación pública. La supervisión externa de la eficiencia suele correr a cargo de los organismos nacionales de auditoría. En los países federales o muy descentralizados, existen organismos de auditoría subnacionales. Además, los organismos nacionales superiores de auditoría, en sus verificaciones, se encargarán de examinar las cuestiones subnacionales en caso de que sea pertinente.

54. Los gobiernos subnacionales también deben gestionar y utilizar sus propios órganos de supervisión “interna” para realizar funciones de auditoría y control. Estos órganos difieren de un país a otro y pueden enfrentarse a problemas críticos de implementación, como cuando haya que garantizar una supervisión profesional e independiente en los municipios más pequeños o en países muy fragmentados. Al no existir una solución única válida para todos, los Estados deben tratar de encontrar sus propias soluciones en función de las condiciones nacionales y locales y basadas idealmente en las mejores prácticas a nivel mundial.

55. Algunos gobiernos subnacionales sufren una inflación de controles, supervisión y auditorías por parte de diferentes organismos, como los tribunales de cuentas, los tribunales regionales de cuentas y los cuerpos de inspección, con una falta de consistencia, coherencia, coordinación e integración entre ellos. Demasiado control puede acabar matando al propio control y hasta las instituciones responsables del control, la auditoría y la supervisión deben rendir cuentas y someterse a mecanismos de control por parte de estructuras independientes que estén por encima de toda sospecha.

56. Por último, la falta de preparación, concienciación, información, formación, competencias, habilidades y conocimientos especializados empuja a los representantes locales electos o a los administradores territoriales a cometer actos contrarios a la ley, exponiéndolos a controles y auditorías que pueden dar lugar a graves sanciones. Es crucial capacitar al nivel subnacional para que los representantes locales electos y los administradores territoriales, así como los empleados, sean conscientes tanto de sus deberes como de sus responsabilidades.

IV. Promover la inclusividad a nivel subnacional

A. No dejar a nadie atrás

57. El principio de no dejar a nadie atrás se refleja en la promesa de ofrecer un bien público a todas las personas, independientemente de su sexo, etnia, raza, religión, condición social, edad o discapacidad. Significa crear espacios que fomenten una amplia participación pública en el diálogo y la elaboración de políticas, así como establecer mecanismos eficaces de rendición de cuentas para evaluar la eficacia de las instituciones públicas locales a la hora de abordar los derechos y las necesidades de los grupos más vulnerables. Para ello, es importante identificar claramente esos grupos vulnerables mediante herramientas de recogida de datos consensuadas y basadas en los derechos humanos. Las instituciones públicas locales deben utilizar los datos cuantitativos y cualitativos desglosados para integrar la igualdad en la planificación de sus políticas y programas de desarrollo, dirigiéndose en particular a los más pobres y reducir así las brechas de desigualdad.

58. El presupuesto de las instituciones locales es la herramienta principal para hacer realidad las ambiciones de desarrollo sostenible y también ofrece una baza para corregir la exclusión y las desigualdades. Establecer líneas presupuestarias específicas para atender a grupos vulnerables concretos materializa el compromiso de las instituciones públicas de no dejar a nadie atrás. Estas líneas presupuestarias deben ser auditadas periódicamente para garantizar que no solo prestan la ayuda necesaria a los grupos vulnerables, sino que también apoyan el empoderamiento, la creación de capacidad y la futura autosuficiencia de esos grupos. Hay que habilitar y alentar a los agentes de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias para que realicen auditorías sociales y hagan un seguimiento del gasto para que las instituciones públicas locales rindan cuentas.

59. El principio administrativo general de subsidiariedad exige que las cuestiones sociales y políticas sean tratadas al nivel más inmediato (o local) compatible con su resolución. Su aplicación requiere poner las acciones individuales de política social en manos de los gobiernos locales y que estos decidan las acciones adecuadas. El gobierno central tiene capacidad para aplicar algunas medidas de política social, pero suele carecer de la suficiente capacidad o experiencia para conocer y evaluar las necesidades individuales de los ciudadanos. Las autoridades locales están en contacto directo con sus residentes, en particular con los grupos más vulnerables, a través de los trabajadores sociales y su personal de primera línea, al tiempo que producen datos. Por lo tanto, deben ser el principal organismo para evaluar y comprender las necesidades específicas de los ciudadanos y grupos vulnerables.

60. La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere una acción local porque todos ellos tienen una dimensión local. Como han señalado varios agentes que trabajan con gobiernos locales, las ciudades y los territorios son el lugar donde se trata de corregir la pobreza y las desigualdades, donde se prestan servicios de salud y educación, donde se protegen los ecosistemas y donde se deben garantizar los derechos humanos.

61. Por ejemplo, los gobiernos locales suelen desempeñar un papel fundamental a la hora de:

a) Proporcionar servicios esenciales a la infancia, en entornos urbanos o rurales, poniendo en contacto a niñas y niños con el registro legal, alimentos nutritivos, agua potable, educación de calidad, saneamiento y otros servicios, para reducir la pobreza y la vulnerabilidad;

- b) Garantizar el acceso a los servicios básicos de salud para todos, independientemente del estado de salud y de la capacidad de pago individual;
- c) Apoyar el acceso a la vivienda asequible para quienes no pueden comprar o alquilar una vivienda a precio de mercado;
- d) Aplicar políticas activas del mercado de trabajo e invertir en servicios para el desarrollo de aptitudes, la inclusión social y el acceso a un trabajo decente para mejorar las posibilidades de empleo de los necesitados (por ejemplo, formación lingüística);
- e) Prestar servicios esenciales a las personas mayores o a las personas con discapacidad, incluida una amplia gama de servicios de atención social, prestados preferentemente en entornos familiares y, solo si no es posible, en establecimientos de atención social;
- f) Crear condiciones favorables para los ciudadanos que viven en asentamientos informales y las minorías, como la población migrante, refugiada y desplazada.

62. Al conocer las necesidades individuales, los gobiernos locales son los más indicados para poner a prueba enfoques de política social innovadores y experimentales. Los gobiernos locales y regionales pueden beneficiarse del aprendizaje mutuo y entre iguales con otros autogobiernos locales, a través de la cooperación descentralizada, por ejemplo, o de asociados específicos que conduzcan a la transferencia de políticas y a la reproducción de buenas prácticas. También son los mejor capacitados para recopilar datos, conocimientos e información locales que pueden utilizarse para la elaboración de políticas sociales de base empírica.

63. Los gobiernos locales tienen la capacidad de combinar y mezclar diferentes fuentes de financiación. El papel del gobierno central es garantizar mecanismos eficaces de descentralización fiscal para asignar recursos suficientes con los que los gobiernos locales podrán ejecutar medidas de política social individualizadas, garantizando que nadie se quede atrás.

Ejemplo seleccionado

64. El Pacto Mundial sobre Ciudades Inclusivas y Accesibles es un acuerdo entre ciudades de todo el mundo para colaborar en la mejora de la inclusión, la accesibilidad y el diseño universal, que son compromisos incluidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Marco de Ciudades Amigables con los Mayores de la Organización Mundial de la Salud, para afirmar los derechos de todos los ciudadanos y grupos vulnerables, como las personas con discapacidad y mayores.

B. No discriminación

65. El principio de no discriminación está directamente relacionado con el de no dejar a nadie atrás. Se refiere a la igualdad de trato en cuanto a derechos y acceso a los servicios públicos de todas las personas y grupos, independientemente de su sexo, etnia, raza, religión, condición social, edad o discapacidad, tal como se define en los tratados, convenciones y convenios de las Naciones Unidas.

66. Las mujeres y las niñas representan más de la mitad de la población mundial y son uno de los grupos más discriminados ya que en muchos países prevalecen estereotipos negativos, tradiciones y construcciones sociales que alimentan las prácticas discriminatorias y limitan la capacidad de las mujeres y las niñas para ejercer plenamente sus derechos. La violencia de género es la discriminación más

extendida contra las mujeres y las niñas, independientemente de la ubicación geográfica o el nivel de desarrollo de los países. La discriminación por razón de género suele exacerbarse en los niveles subregionales debido a la mayor pobreza y a los menores índices de educación, a la menor exposición al progreso y a las creencias y actitudes patriarcales persistentes y profundamente arraigadas.

67. Las instituciones subregionales son responsables de una serie de servicios vitales que repercuten en el día a día de las mujeres y las niñas, y el principio de no discriminación debe ser uno de sus principios fundamentales, allanando el camino para diseñar y aplicar políticas y programas que sirvan de manera justa a las mujeres y las niñas, los jóvenes, las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables. Es importante vigilar de cerca la aplicación del principio de no discriminación, garantizando que se cuenta con los créditos presupuestarios, los reglamentos y las leyes para prestar servicios a todos los segmentos de la población, prestando especial atención a todas las formas de vulnerabilidad.

Ejemplo seleccionado

68. La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) lanzó la campaña de concienciación pública “La pandemia en la sombra”, centrada en el aumento global de la violencia doméstica en medio de la crisis sanitaria de la COVID-19.

C. Participación

69. El principio de participación es importante a nivel nacional, pero probablemente sea aún más importante y complejo en los niveles subnacional y local. Para que la democracia florezca, todos los agentes, incluidos los partidos políticos, la sociedad civil, las empresas y los sindicatos, deben participar en la dirección de los asuntos públicos. Los ciudadanos comprometidos con los valores democráticos, conscientes de sus deberes cívicos y activos en la vida pública, son la savia de cualquier sistema democrático.

70. La participación en los niveles subnacional y local puede tener muchas formas y apoyarse en herramientas múltiples. En su base incluye enfoques estándar para empoderar a la ciudadanía y las comunidades y desarrollar la democracia local, utilizando herramientas como reuniones y audiencias públicas, comités consultivos, talleres interactivos, entrevistas, cuestionarios, grupos de discusión y diagnóstico participativo para averiguar cuáles son las preocupaciones y preferencias del público y afrontarlas por medio de la toma de decisiones fundamentadas. La participación también incluye la promoción de expresiones de interés democrático por parte de los ciudadanos a través del voto, las protestas, las peticiones, las campañas, los blogs y otros canales diversos.

71. Los gobiernos locales y regionales son responsables de una serie de servicios vitales para las personas y las empresas en zonas definidas. La participación efectiva tiene la capacidad de garantizar que las políticas subnacionales y locales estén bien formuladas y que los servicios públicos se presten de manera eficaz y eficiente. El uso de los instrumentos democráticos mencionados debe fomentarse a nivel nacional e internacional, como garantía del desarrollo democrático.

72. La presupuestación participativa y el desarrollo impulsado por la comunidad son dos estrategias comúnmente utilizadas y fundamentales para el nivel local. La primera se analiza en el documento sobre la presupuestación transparente y participativa para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, preparado para el presente período de sesiones del Comité ([E/C.16/2022/6](#)).

73. El desarrollo impulsado por la comunidad está vinculado a la creación conjunta, que, entre otras cosas, abarca el proceso de iniciación y diseño del servicio público¹⁹. Muchas de las actividades de creación conjunta, si no la mayoría, son iniciadas por la sociedad civil o incluso por organizaciones del sector privado. Hay que alentar y motivar fiscalmente a los gobiernos locales para que utilicen este tipo de iniciativas destinadas a mejorar la calidad de vida local, mediante el apoyo y los incentivos de los niveles superiores o de los donantes. Las actividades de creación conjunta pueden ser fluidas en lugares donde las personas que ocupan cargos públicos tienen una actitud positiva hacia la participación ciudadana y los ciudadanos están dispuestos a participar. La falta de apoyo financiero a largo plazo puede ser un obstáculo fundamental para esa creación o producción conjuntas de servicios.

74. Una tercera forma crítica de participación es la realización de auditorías sociales, que son mecanismos únicos de participación que permiten a los ciudadanos pedir cuentas a los gobiernos y a las instituciones y que implican el seguimiento y la verificación cruzada por parte de los ciudadanos de los gastos públicos mediante la creación de una plataforma pública: la audiencia pública. Las auditorías sociales forman parte de una tradición de participación ciudadana proactiva en el control presupuestario y han surgido como importantes plataformas para la gobernanza participativa. Su práctica se remonta a la Ley del Derecho a la Información de la India y se adoptaron para salvar la distancia entre la transparencia y la rendición de cuentas. Varios estudios empíricos han documentado el poder y la eficacia de las auditorías sociales, especialmente las dirigidas por la sociedad civil, para empoderar a los ciudadanos y posibilitar una rendición de cuentas mayor. Hoy en día son una herramienta usada en todo el mundo.

D. Subsidiariedad

75. La subsidiariedad es un principio esencial para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que las decisiones audaces necesarias para alcanzarlos solamente pueden llevarse a cabo de forma adecuada cuando los gobernados se sienten incluidos y comprendidos por los gobernantes. El Objetivo 16, entre otros, exige instituciones eficaces a todos los niveles, y uno de los factores determinantes de dicha eficacia es la forma en que las instituciones trabajan juntas a diferentes niveles.

76. Para promover administraciones que respondan a las necesidades y aspiraciones de todas las personas, las autoridades centrales deben realizar únicamente las tareas que no se puedan llevar a cabo con eficacia a un nivel más intermedio o local. Entre las estrategias conexas más utilizadas figuran el federalismo fiscal, el fortalecimiento de la gobernanza urbana, el refuerzo de las finanzas municipales y de los sistemas de financiación local, la mejora de la capacidad local de prevención, adaptación y mitigación de las perturbaciones externas y la gobernanza multinivel.

77. En la Unión Europea, por ejemplo, la subsidiariedad está consagrada en el Tratado de la Unión Europea, que pretende garantizar que las decisiones se tomen en el nivel más “adecuado”, refiriéndose la adecuación a la capacidad y pertinencia de cada nivel de gobierno para tomar decisiones sobre una cuestión y aplicar las políticas correspondientes.

¹⁹ OCDE, “Knowledge co-creation in the 21st century: a cross-country experience-based policy report”. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 115 (Junio de 2021).

78. Las autoridades nacionales y subnacionales traducen las ambiciones globales más amplias en tareas y acciones concretas, que se transforman en mandatos de aplicación a nivel local. Esta relación entre los niveles mundial, nacional y local se denomina gobernanza a múltiples niveles y suele funcionar en sentido descendente o ascendente.

79. La potenciación de los niveles subsidiarios de gobierno ha llevado a muchas ciudades a convertirse en focos de innovación en materia de sostenibilidad y las ha motivado a formar redes específicas, como el Pacto Global de las Alcaldías por el Clima y la Energía. El enfoque ascendente puede ser decisivo para fomentar la gobernanza local inclusiva, promover la implicación local y mejorar la coproducción y la adaptación de las políticas y los servicios. Sin embargo, este enfoque puede ser lento a la hora de ampliar las buenas prácticas en comparación con las economías de escala. También requiere que los niveles administrativos superiores alivien las limitaciones financieras o legales a las que se enfrentan los niveles inferiores de gobierno.

80. La subsidiariedad puede verse obstaculizada por una mentalidad jerárquica respecto a los niveles de gobierno. Si bien esto puede tener ventajas, como enfatizar el estado de derecho, ofrecer una estructura clara con responsabilidades definidas y proporcionar estabilidad, también suele frenar la adaptación. Sin embargo, esto también puede ser una cualidad positiva de la gobernanza, ya que los cambios frecuentes en las políticas y la legislación pueden crear imprevisibilidad para los ciudadanos y las empresas.

81. Ambos enfoques de distribución de competencias entre niveles de gobierno dan lugar a una lenta transferencia de ideas: un sistema jerárquico puede ser lento en la transferencia de ideas del nivel nacional al local, mientras que la subsidiariedad tiende a retrasar la transferencia de innovaciones del nivel local al nacional y más allá.

82. No hay que limitarse a estos dos métodos, ya que se está desarrollando un tercer enfoque, que puede denominarse gobernanza a varios niveles colaborativa y en tiempo real. Este enfoque requiere que los organismos gubernamentales salgan de su zona de confort, ya que tendrían que establecer mecanismos de cooperación en tiempo real para los asuntos urgentes entre todos los niveles pertinentes. Trabajar juntos en los retos urgentes de forma simultánea podría implicar, entre otras cosas, el uso de plataformas digitales para recibir y recopilar datos sobre las políticas y la prestación de servicios y para hacer un seguimiento de las medidas adoptadas para encarar dichos retos con transparencia y rendición de cuentas. Este tercer enfoque ya fue destacado por el Comité en su 19º período de sesiones. Se pueden encontrar ejemplos en la base de datos de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre los Premios de Administración Pública de las Naciones Unidas y en el *World Public Sector Report* de 2018.

83. Los equipos de expedientes interadministrativos entre autoridades regionales, nacionales y locales utilizados en los Países Bajos podrían ser, por ejemplo, una buena práctica de la que aprender. La implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible puede ser supervisada a nivel subnacional a través de los trabajos del gobierno central, estructuras de control subnacionales o estructuras y mecanismos conjuntos de varios niveles, como pueden verse en varios países europeos y latinoamericanos.

84. Para concluir, la subsidiariedad efectiva requiere un equilibrio entre los enfoques descendente, ascendente y en tiempo real de la gobernanza multinivel.

E. Equidad intergeneracional

85. Antes de ser incluido como uno de los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible en 2018, la equidad intergeneracional ya ocupó un lugar destacado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que contó con el apoyo de un amplio movimiento de defensa de la sociedad civil y de expertos que reclamaron la promoción de los derechos de las generaciones futuras garantizando el desarrollo sostenible. En la actualidad, las partes interesadas de todo el mundo, incluidos los gobiernos locales y regionales, tienen en cuenta la equidad intergeneracional con el objetivo de evitar el traslado a las generaciones futuras de las consecuencias negativas de un desarrollo (económico, social y ambiental) insostenible o de una mala gobernanza a todos los niveles.

86. Se trata de un reto fundamental que concierne en gran medida a los gobiernos locales y regionales, ya que son los más cercanos a las poblaciones locales, a los recursos naturales y a las actividades económicas, todos ellos caracterizados por la diversidad. Los gobiernos locales y regionales se encargan también de adaptar al nivel local la agenda global de desarrollo y sus tres dimensiones, apoyando entre otras cosas la acción climática y la protección de la biodiversidad. La inversión en servicios básicos, como la educación, la salud, el saneamiento y las infraestructuras, junto con la posible acumulación de deuda, está vinculada a cuestiones de equidad intergeneracional. Sin embargo, los gobiernos locales y regionales no suelen tener la visión o las capacidades para apoyar a las generaciones futuras, entre otras cosas porque el alcance y la duración de su mandato son limitados.

87. Con el apoyo de la importante labor de promoción dirigida por la sociedad civil, es responsabilidad de los gobiernos estatales y de las organizaciones internacionales interesadas informar a los gobiernos locales y regionales, en particular a los representantes elegidos a nivel local o regional y a las administraciones públicas locales o regionales, sobre la importancia de respetar y aplicar este principio y capacitarlos para seguirlo, supervisarlos y evaluarlos. También es necesario apoyar a los gobiernos locales y regionales para que adapten mejor su planificación y prestación de servicios a los Objetivos de Desarrollo Sostenible a largo plazo y concilien la gobernanza y la gestión local y regional a corto plazo con su responsabilidad ética y social a largo plazo.

88. Si bien no existe una solución única que se pueda aplicar en todas partes, los siguientes enfoques y herramientas seleccionados pueden permitir a los gobiernos locales y regionales considerar e integrar este principio en su visión, gobernanza, planificación y trabajo diario:

a) Adopción de una sólida política nacional de planificación territorial aplicada al nivel subnacional, utilizando enfoques y herramientas adaptados a cada nivel de gobernanza que incluyan estrategias inclusivas y participativas. Existen buenos ejemplos en Francia, Alemania, Marruecos y Rwanda, entre otros;

b) Promoción de la planificación territorial a medio y largo plazo. Este enfoque empieza a originarse en el nivel subnacional cada vez con mayor frecuencia. Existen buenos ejemplos en los gobiernos locales y regionales de África;

c) Apoyo al nivel subnacional en la realización de estudios de impacto sobre el desarrollo sostenible en sus distintas dimensiones;

d) Control y regulación de los préstamos solicitados por los gobiernos locales y regionales para evitar un endeudamiento elevado que repercuta en las generaciones futuras;

e) Apoyo a los gobiernos locales y regionales en la gobernanza y la gestión de sus ecosistemas naturales y en la lucha contra el cambio climático, sobre todo desde el llamamiento que hicieron a beneficiarse más de la asignación de recursos, la financiación y la creación de capacidades en el contexto del Acuerdo de París;

f) Control y regulación de la explotación de los recursos naturales para luchar contra la pobreza existente y evitar la de las generaciones futuras.

V. Recomendaciones sobre políticas

89. Debería aplicarse un enfoque pangubernamental y de toda la sociedad que pueda apoyar la consecución del desarrollo sostenible sin dejar a nadie (ni a ningún lugar) atrás.

90. Los 11 principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible son pertinentes para que el nivel subnacional pueda afrontar mejor los diversos retos locales, implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y construir un futuro mejor, teniendo en cuenta el contexto, las necesidades y las prioridades de cada país. Para aplicar eficazmente estos principios, los autores recomiendan:

a) Fomentar la integración de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las políticas nacionales, regionales y locales que reflejan las prioridades, necesidades, retos y oportunidades locales reforzará la coherencia y la coordinación de las políticas en todos los sectores y los acuerdos de gobernanza a varios niveles potenciando las sinergias entre los Objetivos;

b) Avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel regional y local mediante un enfoque de política territorial que valore y aproveche el capital económico y social de las comunidades y de los espacios locales y regionales. Este enfoque requiere analizar los retos y encontrar soluciones en materia de políticas tanto a escala administrativa como funcional²⁰. La coordinación de las políticas a través de las demarcaciones administrativas para cubrir toda el área funcional ayudará a optimizar las interconexiones entre las ciudades principales y sus zonas de influencia circundantes, y entre las zonas rurales y urbanas;

c) Institucionalizar las medidas de integridad estableciendo un marco jurídico anticorrupción para impulsar la libertad de información y la protección de los denunciantes; un sistema basado en el mérito para eliminar las desigualdades y las prácticas de discriminación en el seno de la administración que ofrezca al mismo tiempo una formación basada en la integridad; y un sistema de auditoría y control para mejorar la supervisión y los bucles de retroalimentación al tiempo que se establecen funciones más claras y mecanismos de coordinación adecuados;

d) Capacitar e involucrar a los jóvenes incorporando la integridad, la igualdad y el comportamiento ético en la educación son aspectos fundamentales. La educación también es esencial para prevenir la corrupción, garantizando un mejor futuro sostenible para todos;

e) Aplicar un enfoque de toda la sociedad y pangubernamental a la elaboración de políticas públicas para mejorar la participación, responder a las violaciones de la integridad y recompensar el comportamiento ético, sobre todo en el nivel local. Las pautas de integridad deben integrarse en los marcos jurídicos e institucionales con planes adaptados que se ajusten mejor a las características locales de cada comunidad;

²⁰ OCDE. *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis Report*, OECD Urban Policy Reviews (París, febrero 2020).

f) Proporcionar más apoyo técnico y financiero a través de alianzas regionales e internacionales relevantes, entre otras cosas para mejorar la capacidad de recopilación de datos y de seguimiento de los resultados, al tiempo que se crean entornos propicios y se refuerzan las auditorías por parte de las organizaciones de la sociedad civil, entre otras cosas mejorando su capacidad para exigir responsabilidades a las entidades públicas y estableciendo un marco estándar para medir el grado de satisfacción de los ciudadanos a nivel local;

g) Redoblar los esfuerzos para promover la transparencia, el acceso a la información, la gobernanza local abierta, la transformación digital y salvar las brechas digitales;

h) Promover enfoques participativos, en particular en la elaboración de presupuestos, que puedan contribuir significativamente a crear y afianzar la confianza en las instituciones públicas locales, y a involucrar a los ciudadanos y las comunidades a nivel subnacional;

i) Lograr un equilibrio entre los enfoques descendente, ascendente y en tiempo real de la gobernanza a varios niveles para lograr una subsidiariedad efectiva;

j) Potenciar y desarrollar la capacidad y las aptitudes de los gobiernos locales y regionales como agentes cruciales que requieren recursos adecuados y suficientes, para que participen en la dinámica global de transformación en aras de un desarrollo sostenible y resiliente.
