



Consejo Económico y Social

Distr. general
11 de enero de 2023
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

22º período de sesiones

27 a 31 de marzo de 2023

Tema 3 del programa provisional*

Aspectos institucionales del tema del período de sesiones de 2023 del Consejo Económico y Social y del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2023

Transformar con urgencia las instituciones para un mundo más verde, más inclusivo y más resiliente en un momento de múltiples crisis

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por Louis Meuleman y Geraldine Fraser-Moleketi, miembros del Comité, en colaboración con Rolf Alter, Aigul Kosherbayeva, Ronald Mendoza, Katarina Ott, Carlos Santiso y Najat Zarrouk, también miembros del Comité.

* [E/C.16/2023/1](#).



Transformar con urgencia las instituciones para un mundo más verde, más inclusivo y más resiliente en un momento de múltiples crisis

Resumen

El presente documento se centra en cómo alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante una gobernanza más inclusiva y una administración pública más resiliente. Los autores del documento analizan las enseñanzas extraídas de las medidas de respuesta y recuperación frente a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), así como algunos de los retos estructurales subyacentes en la gobernanza y la administración pública que pueden estar impidiendo la plena implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en un contexto de múltiples crisis.

El documento concluye con recomendaciones y mensajes clave que podrían considerarse en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2023, celebrado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social, e incluirse en la declaración política del foro que se apruebe en la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2023.

I. Antecedentes

1. El presente documento se centra en cómo alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante una gobernanza más inclusiva y una administración pública más resiliente. La importancia de este tema central reside en que la implementación de los Objetivos no se está retrasando porque estén mal planteados, como se ha llegado a afirmar, sino, entre muchos otros factores, porque su gobernanza y las capacidades de la administración pública no siempre están suficientemente adaptadas, y la movilización de recursos nacionales y mundiales para apoyar el desarrollo sostenible sigue siendo un reto clave para muchos países en desarrollo¹. Es importante subrayar que los Objetivos no pretenden ser un plan maestro, sino una guía que ha de detallarse a escala nacional para definir objetivos políticos y marcos de gobernanza concretos. Sería imprudente reiniciar la discusión sobre los Objetivos, ya que esto podría llevar a retrasos adicionales.

2. En el documento se abordan algunos de los retos estructurales subyacentes en la gobernanza y la administración pública que pueden estar impidiendo la plena implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en un contexto de múltiples crisis, así como las enseñanzas extraídas de las medidas de respuesta y recuperación frente a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Se parte de la constatación de que, en general, el mundo no está pasando por su mejor momento, y que en prácticamente todos los países se están produciendo sucesos muy preocupantes. En palabras del Secretario General, “Mientras el mundo se enfrenta a crisis y conflictos mundiales progresivos e interconectados, las expectativas establecidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible están en peligro”². Son numerosos los ejemplos de Gobiernos que tienen todos sus esfuerzos puestos en objetivos a corto plazo frente a los retos asociados al cambio climático, las crisis energética y sanitaria, la inseguridad alimentaria, las desigualdades, los conflictos armados y los disturbios civiles.

3. Esta situación crea desafíos sin precedentes que también requieren respuestas políticas y administrativas sin precedentes, y, en algunos casos, estas no cuentan con una base jurídica. Por ejemplo, la pandemia de COVID-19 ha sido un nuevo tipo de emergencia, al menos en lo que respecta a su escala y repercusiones. Aunque en muchas evaluaciones nacionales de riesgos se había considerado la posibilidad de una pandemia, por lo general no se había tenido en cuenta la preparación para su respuesta. Por ello, muchos Gobiernos tuvieron que recurrir a procedimientos acelerados para adoptar legislación específica de emergencia.

4. Sin embargo, es arriesgado hacer un excesivo hincapié en las medidas de emergencia y los procedimientos legislativos acelerados. Desde el punto de vista político, las leyes y políticas de vía rápida suelen legitimarse por necesidades a corto plazo. No se basan en datos fehacientes ni en un análisis exhaustivo de las necesidades y expectativas. Sus proponentes tienden a saltarse las consultas con las partes interesadas y a menudo no tienen en cuenta objetivos más amplios de desarrollo sostenible. La vía rápida de respuesta a las emergencias también ha generado riesgos de corrupción en muchos países, lo que, a su vez, ha socavado la confianza pública. Al mismo tiempo, los Gobiernos se ven presionados para seguir avanzando hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y abordar las causas subyacentes de las crisis y los conflictos, como la transgresión de los límites del planeta, la

¹ Frank Biermann y otros afirman que, si bien han observado ciertos efectos limitados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en general aún no constituyen de por sí una fuerza transformadora (“Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals”, *Nature Sustainability*, vol. 5, septiembre de 2022, págs. 795 a 800).

² *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022* (publicación de las Naciones Unidas, 2022), prólogo.

persistencia de un consumo insostenible y una distribución desigual de la riqueza y las oportunidades que obstaculizan la transición justa hacia la sostenibilidad a largo plazo.

5. La paradoja que hay que superar es cómo aplicar una gobernanza de emergencia a corto plazo cuando resulte necesario sin dejar de mantener la mira en una gobernanza inclusiva y a largo plazo para los problemas complejos. Este planteamiento concuerda con lo que ha sostenido el Comité de Expertos en Administración Pública en los últimos años, a saber, que la transformación hacia el desarrollo sostenible requiere una gobernanza contextualizada, a medida y flexible cuyo objetivo sea reunir y gestionar con éxito combinaciones de ideas de diferentes estilos de gobernanza, es decir, una “metagobernanza”³. También son esenciales un gobierno y una prestación de servicios más ágiles en términos de la capacidad de ejecución, la respuesta a crisis inesperadas y el fomento de la resiliencia.

6. Se necesitan más que nunca líderes políticos y gestores públicos capaces de gestionar las crisis y transformar con urgencia las instituciones para lograr un mundo más verde, más inclusivo y más resiliente. Deben estar abiertos a examinar nuevas oportunidades. Las crisis abren puertas a la innovación que a veces llevan mucho tiempo cerradas. La necesidad de agilizar los procedimientos para abordar con mayor rapidez los problemas que surjan, por ejemplo, plantea nuevas posibilidades para llevar a cabo la transformación de la gobernanza y la modernización de la administración pública, que son esenciales para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Cuando se producen crisis las agendas políticas tienden a modificarse, lo que puede renovar la prioridad conferida a la lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad. En América Latina, por ejemplo, se ha producido un resurgir de los Gobiernos que han afrontado estos retos y que durante la pandemia han colocado las cuestiones sociales en un lugar prioritario en su programa.

7. Está cada vez más demostrado que una confianza sólida en las políticas, los procesos de formulación de políticas y las instituciones públicas contribuye a una acción colectiva más fuerte. Por ejemplo, la confianza pública lleva a un mayor cumplimiento en lo que respecta a las respuestas de salud pública, las normativas y el sistema fiscal. A largo plazo, se necesita confianza para que los Gobiernos puedan afrontar retos sociales prolongados como el cambio climático, el envejecimiento de la población y la evolución de los mercados laborales⁴. A la inversa, cuando existen niveles bajos de confianza pública la acción colectiva es más débil y la prestación de servicios resulta de peor calidad.

8. Entre las recomendaciones adicionales de la comunidad científica para mejorar la gestión de pandemias figuran la colaboración eficaz entre los sectores público y privado, el refuerzo de la inclusividad en los sistemas de protección social y de salud y la mejora de las estrategias de comunicación del sector público para generar e

³ La “metagobernanza” puede definirse como un enfoque con el que se obtiene cierto grado de gobernanza coordinada, mediante el diseño y la gestión de combinaciones acertadas de gobernanza jerárquica, de mercado y de red para lograr los mejores resultados posibles desde el punto de vista de los responsables del desempeño del sector público. Véanse, por ejemplo, Ingeborg Niestroy y Louis Meuleman, *Managing the Implementation of the SDGs* (Luxemburgo, Unión Europea, 2022); Jon Pierre y B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (Londres, Bloomsbury Publishing, 2020).

⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions* (París, 2022).

incentivar hábitos individuales y en los hogares, así como intervenciones a nivel de los organismos, todo lo cual contribuye a la respuesta de toda la sociedad⁵.

9. Para progresar hacia el desarrollo sostenible es necesario el buen funcionamiento de las instituciones públicas. El Objetivo 16, que incluye un llamamiento a construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, pone de relieve que el desarrollo sostenible solo puede lograrse si las instituciones tienen la capacidad de responder adecuadamente a los retos que plantea la implementación de los Objetivos. Esto exige una administración pública sólida, que establezca alianzas con la sociedad civil, las empresas y el mundo académico en pos del interés público y el bien común. Además, es fundamental desarrollar una mayor sensibilidad en la elaboración de políticas y la prestación de servicios. Una encuesta realizada en 2022 sobre los factores que impulsan la confianza en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, reveló que la baja confianza se debe en parte a la percepción que tienen los ciudadanos de la falta de sensibilidad de los Gobiernos a sus prioridades y a los retos emergentes⁶. Para garantizar la eficacia de la gobernanza hay que evaluar tres dimensiones: sus mecanismos, sus procesos y sus resultados.

10. Algunos Gobiernos han reaccionado de manera ágil ante la pandemia y otras crisis recientes, mientras que otros han tenido más dificultades para responder. Ciertos Gobiernos pueden tener de por sí cierta agilidad en su funcionamiento, o por tradición dejar un gran número de elementos sin regular, por ejemplo. Existe un amplio consenso en cuanto a que la pandemia ha demostrado que las reformas de gestión en el sector público —como la externalización y la financierización de la economía— han disminuido la resiliencia de los sistemas socioeconómicos en su conjunto. En algunos países los sistemas productivos y sanitarios han demostrado una mayor resiliencia debido, respectivamente, a la capacidad de su Gobierno para coordinar la actividad del sector privado y a que la mayoría de los elementos críticos del sistema sanitario eran de propiedad pública. La experiencia en la lucha contra otros brotes de síndromes respiratorios agudos severos ayudó a algunos países de Asia Sudoriental a responder rápidamente a la pandemia realizando un seguimiento a gran escala de los contagios y estableciendo restricciones de viaje y las normas de distanciamiento físico⁷. No obstante, las experiencias han sido diversas y las economías de dicha región siguen lidiando con una salida desigual de la pandemia, así como con los efectos de la reapertura retrasada de las economías más grandes de la región.

11. No faltan orientaciones técnicas para ayudar a los Gobiernos a crear instituciones sólidas y con visión de futuro para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un ejemplo de ello es la creciente serie de notas orientativas publicada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría en apoyo de la labor del Comité de Expertos en Administración Pública. Por ejemplo, en una nota orientativa sobre la planificación y previsión estratégicas se anima a los

⁵ Ferid Belhaj, “Social protection for all in need: lessons from the COVID-19 response in MENA”, World Bank Blogs: Arab Voices, 26 de abril de 2021; Jeffrey V. Lazarus y otros, “A multinational Delphi consensus to end the COVID-19 public health threat”, *Nature*, vol. 611, noviembre de 2022, págs. 332 a 345.

⁶ OCDE, *Building Trust to Reinforce Democracy*.

⁷ Mariana Mazzucato y Rainer Kattel, *COVID-19 and Public-Sector Capacity*, Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper, núm. WP 2020-12 (Londres, University College London Institute for Innovation and Public Purpose, 2020).

funcionarios públicos a plantearse cuestiones más allá del horizonte de planificación para alterar el *statu quo* y abrir nuevas perspectivas⁸.

12. Uno de los mayores retos de las reformas de la gobernanza sigue siendo reducir las desigualdades nacionales e internacionales en el acceso a la educación, la atención sanitaria, la vivienda y las oportunidades económicas, por ejemplo. La raza es un elemento que amplía las brechas. Estas desigualdades fomentan la emigración, privando a los países en desarrollo de sus mejores y más brillantes individuos, entre otras repercusiones. Para luchar contra la desigualdad en todas sus formas hacen falta planteamientos estratégicos a largo plazo. Se podría hacer más hincapié en la ética, la equidad y la igualdad en el servicio público, prestando especial atención a los intereses a largo plazo de la sociedad y a las necesidades de aquellos que, con demasiada frecuencia, se quedan atrás.

II. Perspectiva institucional del conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible que se examinarán en profundidad en 2023

13. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 6, relativo al agua limpia y el saneamiento, es de un interés crucial para los gobiernos locales. En general, es responsabilidad de las autoridades locales garantizar el acceso al agua limpia y al saneamiento. Para ello hace falta una administración local eficaz y una fuerza de trabajo del sector público que cuente con las competencias necesarias para gestionar el desarrollo territorial, participar en la planificación urbana y supervisar el uso de los recursos naturales que se encuentren bajo su jurisdicción, entre otras funciones. La gobernanza eficaz del agua y la buena gestión de los recursos hídricos (por ejemplo, para reducir el desperdicio y las fugas de agua) son fundamentales para alcanzar el Objetivo 6 y la “transición verde” hacia modelos de desarrollo más sostenibles.

14. Los gobiernos locales tienen un papel clave que desempeñar en la mejora de la calidad del agua, mediante medidas de protección del medio ambiente y una gestión sostenible de los residuos sólidos. Sin embargo, para una gestión integrada de los recursos hídricos se requiere cooperación horizontal y vertical en materia de planificación y política medioambiental entre el Gobierno central, los gobiernos subnacionales, los municipios y las regiones a través de las fronteras. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que los gobiernos locales están en una posición idónea para apoyar la gestión participativa de los servicios de agua y saneamiento, incluso por parte de los habitantes de los barrios marginales.

15. Es urgente apoyar la creación de capacidades de los representantes elegidos a nivel local y los empleados territoriales y locales en este ámbito. Se requiere un alto nivel de profesionalidad y este puede no estar presente, sobre todo en los países con una financiación más limitada y en zonas remotas y rurales desatendidas y con escasos recursos.

16. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 7, relativo a la energía asequible y no contaminante, es otra cuestión de interés para los gobiernos locales, que a menudo son los más indicados para detectar las brechas en el acceso a la energía asequible, en particular entre los grupos vulnerables. Los gobiernos locales pueden contribuir directamente a la eficiencia energética, invirtiendo en una planificación y una construcción eficientes desde el punto de vista energético y en fuentes de energía

⁸ Véase <https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/Committee-of-Experts-on-Public-Administration/Governance-principles/Addressing-common-governance-challenges/CEPA-strategy-guidance-notes>.

verde para las instituciones públicas. También pueden introducir criterios de sostenibilidad en las prácticas de contratación pública y reducir el gasto público en energía. En las ciudades, el transporte local, la movilidad urbana y las políticas de planificación, así como las iniciativas e innovaciones relacionadas con las ciudades inteligentes, pueden tener un impacto significativo en la eficiencia energética y las emisiones de carbono. Sin embargo, en los gobiernos locales hacen falta urgentemente capacidades, perfiles y aptitudes adecuados, en particular en los países en desarrollo.

17. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, relativo a las ciudades y comunidades sostenibles, es un Objetivo complejo y complicado desde el punto de vista de la gobernanza y la administración pública. Los retos que enfrentan las autoridades subnacionales varían enormemente, en particular entre las zonas urbanas y rurales y cada vez más entre los pequeños municipios y las grandes ciudades, en términos de capacidades administrativas. En las zonas urbanas, los principales problemas suelen ser la ausencia de una separación clara de funciones y responsabilidades entre el Gobierno central y los gobiernos locales; los recursos financieros correspondientes o asignados a los gobiernos locales; la falta de acceso a los servicios básicos en los asentamientos informales; los elevados precios o costos de los servicios para los miembros vulnerables de la ciudadanía; la falta de control de la calidad del agua de los proveedores privados; y las deficiencias en la regulación de los socios privados por parte del Gobierno central. En las zonas rurales, el agua en ocasiones resulta gratuita; no obstante, el recorrido hasta la fuente y de vuelta puede suponer una larga distancia, y el agua puede estar contaminada. Las primeras que salen perdiendo con esta realidad son las mujeres y las niñas. En las sociedades rurales, las mujeres tienen asignado el rol “social” de procurar agua, entre otras tareas, y a veces se saca a las niñas de la escuela para cumplir esta función.

18. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, relativo a los medios de implementación, está orientado hacia la realización de asignaciones presupuestarias adecuadas y el desarrollo de agilidad gubernamental para alcanzar los Objetivos. El diseño y la credibilidad de los presupuestos pueden marcar la diferencia. El fondo de recuperación de la Unión Europea, por ejemplo, obliga a los países miembros a invertir en medidas relacionadas con el cambio climático y la digitalización que se ajusten a las prioridades del desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, en muchos países la asignación de un amplio presupuesto a la gestión de crisis ha hecho que la deuda pública aumente drásticamente, lo que podría traducirse en restricciones financieras para la implementación de los Objetivos y muchas otras inversiones públicas importantes, incluida la modernización de la gobernanza y la administración pública⁹. La repentina disponibilidad de enormes presupuestos de respuesta a las crisis y la falta de auditorías independientes también pueden fomentar la corrupción¹⁰.

III. Acciones transformadoras: buenas prácticas para afrontar retos urgentes

19. El cambio y la modernización de la mentalidad del sector público han sido ingredientes clave del éxito de algunos países. Para responder a las circunstancias rápidamente cambiantes de la pandemia y mantener el impulso de la innovación y la reforma, los países tendrán que superar retos de gobernanza en al menos dos ámbitos. En primer lugar, aunque los enfoques descendentes resultaran eficaces para la política industrial y la planificación del desarrollo en el pasado, la gestión de crisis y la

⁹ Jeremy Bulow y otros, “The debt pandemic: new steps are needed to improve sovereign debt workouts”, *Finance and Development*, vol. 57, núm. 3 (septiembre de 2020), págs. 12 a 16.

¹⁰ Ali Farazmand y otros, “Corruption, lack of transparency and the misuse of public funds in times of crisis: an introduction”, *Public Organization Review*, vol. 22, septiembre de 2022, págs. 497 a 503.

respuesta a la pandemia han puesto de relieve la necesidad de recalibrar en gran medida el reparto de responsabilidades y recursos entre los niveles central y local del gobierno, de forma que se brinden respuestas más ágiles en primera línea para examinar la información temprana y reaccionar ante ella, reservando algún tipo de función coordinadora para los gobiernos centrales. A medida que el mundo transita lentamente hacia la endemidad de la COVID-19 y empieza a afrontar nuevos desafíos, este equilibrio entre los niveles central y local resultará crucial para promover la innovación en el marco de una acción coordinada y colectiva.

20. En segundo lugar, el sector público debe tener la capacidad y la voluntad de participar en alianzas público-privadas, cuando sea útil y necesario, sobre todo en economías mixtas en las que el sector privado se encuentre en crecimiento. El sector privado aporta talento, conocimientos especializados y recursos en sectores clave como la atención de la salud, lo que refuerza todavía más la importancia de dicha estrategia. De hecho, el sector privado ocupa la posición más fuerte en muchas de estas economías mixtas. En Filipinas, por ejemplo, el sector privado de la atención de la salud desempeñó un papel clave en la respuesta a la pandemia, sobre todo en la adquisición y distribución de las vacunas, que salvaron vidas y resultaron cruciales en la transición gradual a la “nueva normalidad”¹¹. En aquellos casos en que las asociaciones formales son menos factibles, al menos sería útil contar con una mejor coordinación de la respuesta común a la crisis.

21. Por otro lado, durante los procesos presupuestarios es vital contar con datos y evaluaciones para establecer prioridades más fundamentadas. Ante el aumento de la deuda del sector público en muchos países a raíz de la pandemia, y habida cuenta de las modestas perspectivas de crecimiento económico mundial, será necesaria una ponderación considerable de las prioridades para asignar los recursos de forma más eficaz a mediano plazo. En los países que no disponen de esa base empírica para orientar la formulación de sus presupuestos, es probable que la presión política de los sectores más influyentes o mejor conectados domine el proceso de asignación de recursos. En períodos anteriores de austeridad, las inversiones en el sector social (por ejemplo, en educación, atención de la salud y servicios sociales) fueron las más afectadas por los recortes presupuestarios generalizados o selectivos, por lo que la recuperación de las crisis fue desigual y no inclusiva¹².

22. La economía política del proceso presupuestario puede verse profundamente influida por la presencia o ausencia de datos y elementos empíricos que orienten la asignación de recursos¹³. A algunos promotores sectoriales les interesa que no se invierta lo suficiente en producir datos empíricos en aquellos casos en que estos pueden minar los esfuerzos por mantener la asignación de recursos a sus sectores¹⁴. Además, las tendencias anticencia y antiexperiencia que ha caracterizado las recientes oleadas de populismo pueden intensificar la cultura de la formulación de políticas sin base empírica¹⁵. Será fundamental superar estas presiones, en particular

¹¹ Alex B. Brillantes y otros, “Insights from a global public good lens on COVID-19 pandemic management”, Ateneo Policy Center, Ateneo de Manila University, 2022.

¹² Ronald U. Mendoza, “Inclusive crises, exclusive recoveries, and policies to prevent a double whammy for the poor”, Social and Economic Policy Working Paper, núm. 1004 (Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2010); Ronald U. Mendoza, “Crises and inequality: lessons from the global food, fuel, financial and economic crises of 2008-2010”, *Global Policy*, vol. 2, núm. 3 (octubre de 2011), págs. 259 a 271.

¹³ Alexander Hamilton y Craig Hammer, eds., *Data-Driven Decision Making in Fragile Contexts: Evidence from Sudan*, Directions in Development - Public Sector Governance (Washington D. C., Banco Mundial, 2017).

¹⁴ Lant Pritchett, “It pays to be ignorant: a simple political economy of rigorous program evaluation”, *The Journal of Policy Reform*, vol. 5, núm. 4 (2002), págs. 251 a 269.

¹⁵ Eric Merkley y Peter John Loewen, “Anti-intellectualism and the mass public’s response to the COVID-19 pandemic”, *Nature Human Behaviour*, vol. 5, junio de 2021, págs. 706 a 715.

durante los períodos de austeridad, para que los países asignen y gasten los recursos con eficacia.

23. Los Gobiernos deben reunir, producir y utilizar datos desglosados por sexo para desarrollar políticas e iniciativas que respondan a las cuestiones de género. Si bien las mujeres constituyen casi la mitad de la población mundial, en la mayoría de los países permanecen al margen de la toma de decisiones y son más vulnerables a las crisis económicas que los hombres. Los Gobiernos pueden hacer que esta crisis sea diferente a las anteriores incluyendo a las mujeres en las iniciativas impulsadas por la pandemia de COVID-19 y destinadas a reconstruir la economía y a crear nuevas normas, como el mayor reconocimiento del valor del trabajo doméstico no remunerado o la oportunidad de trabajar con horarios más flexibles.

24. Los Gobiernos nacionales pueden mantener el curso de las reformas estratégicas para la administración pública y la gobernanza adoptando los 11 principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible que hizo suyos el Consejo Económico y Social en 2018. Las experiencias de adopción de dichos principios, tal y como lo ha podido observar, entre otros, el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares, muestran que los principios pueden ayudar a establecer prioridades nacionales de reforma de la administración pública y la gobernanza orientadas a la sostenibilidad, así como a llevar a cabo la investigación necesaria para sustentar y apoyar estas reformas. El propósito de los principios es ofrecer a los países interesados orientaciones prácticas y especializadas sobre una amplia gama de cuestiones de gobernanza relacionadas con la implementación de la Agenda 2030.

IV. Fortalecimiento institucional a mitad de camino hacia 2030: un balance desigual

25. La mayoría de los Gobiernos se han adaptado rápidamente a la pandemia de COVID-19 y a otras crisis que han surgido a la vez o a continuación, y han adoptado legislación de emergencia y otras medidas que les han permitido responder a estas circunstancias sin precedentes. Aunque hasta ahora solo existen evaluaciones dispersas de la gestión de crisis, y no se han hecho referencias definitivas a su calibración, proporcionalidad, coherencia o impacto, resulta evidente que uno de los inconvenientes de los procedimientos de emergencia es que ofrecen un poder casi ilimitado, del que es posible abusar. Se corre el riesgo —y existen ejemplos incipientes— de que los procedimientos de emergencia se utilicen también para acelerar la adopción de políticas y legislación relacionadas con problemas que, si bien son importantes, no son urgentes.

26. Al igual que sucedió con la pandemia de COVID-19, hay cuestiones que deben considerarse en su contexto y de forma holística, como es el caso del cambio climático. No existe una solución única que se pueda aplicar en todos los casos; la respuesta frente a la pandemia seguramente habrá sido muy distinta entre África y la zona de la OCDE. Del mismo modo, en el caso del cambio climático, los Gobiernos deben tener en cuenta las prioridades y necesidades acuciantes de la población local a la hora de adoptar medidas correctivas, o correrán el riesgo de perder su apoyo y cooperación. Para encarar no solo las emergencias, sino también sus causas y mecanismos, es necesario que al mismo tiempo se pongan en práctica dos respuestas de gobernanza: una gestión de crisis a corto plazo, centralizada y descendente, y un enfoque inclusivo, deliberativo y colaborativo que no deje a nadie atrás y que incluya a las personas y comunidades que sufren directamente los impactos del cambio climático. La respuesta contextualizada que resulte de este esfuerzo, además de incluir medidas de gestión de crisis a corto plazo, deberá guiarse por una perspectiva a mediano y largo plazo.

27. Se necesita tanto una gestión de riesgos a corto plazo como una previsión estratégica a largo plazo para desarrollar resiliencia y capacidad de anticipación. Los recientes conflictos y crisis sanitarias han mostrado el tipo de riesgos que pueden surgir cuando los Gobiernos dejan de lado la capacidad de previsión estratégica. Además, puede llevar mucho tiempo desarrollar (o recuperar) la capacidad de prever y prepararse ante futuras disrupciones —por ejemplo, las derivadas del uso de tecnologías de vanguardia—, incluso en el caso de países que cuenten con abundantes recursos y que hayan tenido esa capacidad en el pasado.

28. El otro riesgo de centrarse únicamente en las crisis es que no se empleen los mejores conocimientos disponibles para la consecución de los Objetivos: inevitablemente, las políticas, los programas y los recursos destinados a proteger a las personas durante ese difícil período serán insuficientes sin los datos empíricos necesarios para canalizar y afinar las intervenciones¹⁶.

29. En las circunstancias volátiles, inciertas, complejas y ambiguas en las que se encuentra el mundo en la actualidad, el reto no es solo pasar de la gestión de crisis a la gestión de la complejidad, o viceversa, sino también lograr un equilibrio dinámico (es decir, no rígido) entre los distintos enfoques de gobernanza. Los desafíos mundiales son demasiado complejos para tomar decisiones disyuntivas; deben ser complementarias. Aunque pueda parecer ineficaz, puede que incluso haya que integrar cierta redundancia en los marcos de gobernanza para que sean eficaces. Deberían incluirse más mecanismos y herramientas de los que en un principio puedan parecer necesarios, porque nunca se sabe qué respuestas funcionarán mejor, y hay demasiado en juego como para arriesgarse a fracasar.

30. Resulta favorable para la gobernanza pluralista de la sostenibilidad aplicar mecanismos de metagobernanza que aporten cierta estructura, orden y pensamiento de gestión a la complejidad de los marcos de gobernanza. La aplicación de un enfoque de metagobernanza puede suponer establecer estructuras adicionales de coordinación o supervisión para garantizar la eficacia de los marcos de gobernanza sectoriales. También puede ayudar a dar con la combinación más eficaz y contextualizada de los mecanismos jerárquicos, de red y de mercado para implementar con éxito los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

31. En un análisis de 40 exámenes nacionales voluntarios de la región de Asia y el Pacífico se observó que aproximadamente el 60 % de las medidas de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se referían a acciones voluntarias (gobernanza de mercados y redes) y que, en general, no se preferían los enfoques basados en normas (gobernanza jerárquica)¹⁷. En los exámenes nacionales voluntarios también se advirtió una escasa representación de los Objetivos relacionados con el medio ambiente. La gobernanza ambiental suele caracterizarse en gran medida por respuestas legislativas. Dado que las normas ambientales suelen restringir los comportamientos que resultan insostenibles desde el punto de vista del medio ambiente, pueden encontrar más resistencia que los mecanismos no legislativos, menos rígidos. Sin embargo, estos últimos suelen funcionar mejor en combinación con la legislación y respaldados por esta.

32. El ámbito en que resultan más evidentes las deficiencias en la implementación de la Agenda 2030 es la economía política. Las relaciones de poder entre los operadores políticos y económicos tienen repercusiones considerables. Uno de los

¹⁶ *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021* (publicación de las Naciones Unidas, 2021), pág. 3.

¹⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Strengthening the Environmental Dimension of the Voluntary National Reviews in Asia-Pacific: Lessons Learned and Ways Forward* (Bangkok, 2022).

inconvenientes de las alianzas público-privadas, por ejemplo, es que las grandes empresas internacionales tienen un gran poder para fijar normas, defienden el *statu quo* y se muestran contrarias al cambio si este no se ajusta a sus intereses. Podría considerarse la creación de un “centro de intercambio de información” de las Naciones Unidas que actuara como plataforma para discutir (o negociar) problemas evidentes de este tipo, además de organizar aprendizajes entre pares para los países y los grupos regionales y económicos.

33. También será necesario abordar los desequilibrios en cuanto a la disponibilidad de datos empíricos y a la transparencia de los datos para que los países puedan obtener resultados más informados y eficaces en función de los costos y que permitan superar con éxito los obstáculos crónicos relacionados con la economía política que afectan a algunas de estas reformas. En todo este proceso, la formulación de políticas sobre la base de datos y elementos empíricos puede resultar clave para salvar las diferencias, crear coaliciones de reforma, galvanizar la opinión pública mundial y alcanzar resultados justos, equitativos y eficientes en todos los países, incluso a nivel subnacional¹⁸.

34. Algunas de las crisis mundiales actuales han contribuido a socavar gradualmente las instituciones y procesos democráticos y el papel profesional de la administración pública, el servicio público y la gobernanza debido a la “autocratización”¹⁹. Uno de los aspectos que marcan la autocratización es que durante la última fase de neoliberalismo político ha aumentado la desigualdad entre pobres y ricos en todo el mundo, lo que ha dado lugar a una desconfianza en las instituciones y las democracias que en última instancia se ha manifestado en el populismo y la reivindicación de estilos de liderazgo más autoritarios. Estos fenómenos también se han visto exacerbados por el auge de la desinformación y la información engañosa, tanto en la política nacional como en las relaciones internacionales.

35. El indicador 17.14.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativo a la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, es crucial para medir dicha coherencia en favor de una gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible. Incluye ocho subindicadores que abarcan una serie de retos institucionales, como el liderazgo, la coordinación horizontal, la coordinación vertical (multinivel), el uso de mecanismos de supervisión y de los conocimientos, y la participación de partes interesadas. Los resultados de las pruebas piloto de la herramienta de autoevaluación desarrollada para el indicador por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente arrojaron valoraciones diferentes según la hubieran utilizado funcionarios gubernamentales o las partes interesadas. Para contrarrestar esto, se recomienda que también participen en el proceso de evaluación las partes interesadas de la sociedad civil y del sector privado. También se recomienda que los países empiecen a utilizar la metodología acordada a nivel mundial a la hora de reunir datos para el indicador, de forma que cumplan el requisito de las oficinas nacionales de estadística de incluir el indicador en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la presentación de informes al respecto.

36. El indicador 17.14.1 es un indicador compuesto, un índice, y los índices deben interpretarse con cautela. Pueden indicar e informar, pero no prescribir el curso de acción necesario. Los índices son solo un medio, no un fin. A menudo se utilizan para obtener clasificaciones comparables. Sin embargo, se puede argumentar que reducir los subindicadores a una sola cifra tiene un escaso valor agregado. Un país puede tener la puntuación más alta en eficiencia, eficacia o liderazgo institucional y a la vez

¹⁸ Ronald U. Mendoza, “Political economy of data- and evidence-based policymaking”, IDinsight y Ateneo Policy Center, Ateneo de Manila University, 2023.

¹⁹ João Alípio Correa, “Autocratization: the key to capturing today’s democratic difficulties”, The Loop: ECPR’s Political Science Blog, 4 de marzo de 2022.

presentar la más baja en inclusividad y participación pública, mientras que en otro, pese a tener el mismo resultado en el índice, puede suceder lo contrario. Por tanto, estas clasificaciones siempre contienen juicios de valor, elecciones metodológicas y, posiblemente, también objetivos políticos implícitos. Si se aceptan las clasificaciones de manera acrítica se corre el riesgo de internalizar involuntariamente supuestos normativos con los que los resultados de las políticas públicas, en lugar de mejorar, empeorarán. El uso de clasificaciones responde al aumento mundial de la normalización, medición y evaluación de los procesos sociales complejos. Esto institucionaliza una visión del mundo moderno como algo mensurable, comparable y estratificado, que existe dentro de una especie de competición en que los Estados se esfuerzan constantemente por obtener mejores resultados. Sin embargo, si bien esta visión del mundo es popular, no es universal.

37. En cualquier caso, sigue siendo importante comparar los resultados de los países de manera constructiva, por ejemplo como punto de partida para el aprendizaje entre pares. Para este propósito resulta más útil un panel de los ocho subindicadores que la puntuación total por país. No obstante, si fuera necesario evaluar la coherencia política a partir de un solo indicador, podría utilizarse el subindicador sobre coordinación interministerial e intersectorial (es decir, la coordinación pangubernamental) como indicador de cabecera, ya que es un requisito previo para los otros siete subindicadores.

38. El actual retraso en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible apunta a la necesidad de que los Gobiernos se centren en la gobernanza a largo plazo. Entre otras cosas, esto implica integrar la previsión en la planificación e implementación de los Objetivos. Además, a mitad de camino entre 2015 y 2030, el período asignado para alcanzar los Objetivos, debería recomendarse que los países, en sus exámenes nacionales voluntarios, y las autoridades locales, en sus exámenes locales voluntarios, informen sobre las transformaciones relacionadas con la sostenibilidad tanto de cara a 2030 como a 2050.

39. Hay una necesidad urgente de dotar a la formulación y aplicación de políticas para la Agenda 2030 de una mayor base empírica. La evaluación *ex ante* del impacto normativo es un medio crucial para integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las primeras fases de elaboración de políticas y leyes. A menudo, lo que frena el uso de la evaluación del impacto normativo no es la falta de orientación, sino el hecho de que los responsables de la implementación de los Objetivos y los de la evaluación del impacto normativo trabajan en ámbitos aislados distintos y no se conocen entre sí. El cortoplacismo y el “pensamiento de eficiencia” han provocado la abolición de los mecanismos específicos de asesoramiento científico para las políticas. Una de las consecuencias de ello es que, para obtener datos empíricos, los Gobiernos tienden a recurrir a consultores en lugar de a académicos. Sin embargo, también debería cuestionarse el papel de los académicos: podría reexaminarse el equilibrio entre la función del observador instruido y la del asociado de la administración pública y la gobernanza en materia de conocimientos. La inversión en la capacidad y las aptitudes necesarias para hacer frente a las cuestiones sociales urgentes de la actualidad y del futuro no solo debe tener lugar en las organizaciones de la administración pública, sino también en los programas de investigación, dedicando especial atención a los mecanismos de coordinación, los indicadores y el seguimiento, y la previsión.

V. Mensajes clave para su inclusión en la declaración política de la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2023

La capacidad de responder rápida y eficazmente a las crisis es esencial pero insuficiente para el desarrollo sostenible

40. Actualmente, los Gobiernos están intentando lidiar con una sucesión de crisis simultáneas. Como consecuencia de ello, parte de la “nueva normalidad” es la gobernanza de crisis, en la que tres ámbitos quedan relativamente excluidos: el pensamiento de largo plazo, el uso de los mejores conocimientos disponibles y la participación de las partes interesadas. Esto es comprensible, pero peligroso. El cambio climático, por ejemplo, además de constituir de por sí una crisis, es también una cuestión extremadamente compleja que debe abordarse en función del contexto y de manera holística. Por lo tanto, debería capacitarse a los funcionarios públicos para que apliquen enfoques de gobernanza diferentes a cada problema, combinando distintos enfoques y eligiendo entre ellos en función de lo que requiera la situación. Además, en aquellos casos en que los Gobiernos centren demasiado su atención en cuestiones que se definan como crisis y adopten las consiguientes medidas de emergencia, las partes interesadas de la sociedad —la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico— deberían dar un paso adelante y organizarse para ejercer un “poder compensatorio” que contribuya a la rendición de cuentas democrática de los Gobiernos y a mantener los esfuerzos de estos encaminados hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con una perspectiva a largo plazo y a todos los niveles.

Los Gobiernos nacionales deberían empoderar a los gobiernos subnacionales para acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

41. La gobernanza multinivel entre los niveles nacional y subnacional puede ser muy beneficiosa. Resulta favorable para los Gobiernos nacionales alentar a los gobiernos subnacionales a que realicen exámenes locales voluntarios de manera periódica y a que promuevan la colaboración y las asociaciones intermunicipales. Esto hace que crezcan las innovaciones exitosas, lo que amplía las aptitudes y el poder adquisitivo conjunto de cara a las adquisiciones públicas sostenibles.

Es imprescindible contar con un mecanismo de coordinación para el desarrollo sostenible que funcione al más alto nivel en todos los ministerios

42. Un reto importante sigue siendo reducir la compartimentación entre los diferentes departamentos y sectores. A fin de mejorar la coherencia normativa para el desarrollo sostenible (meta 17.14) resulta esencial la buena práctica comprobada de establecer un mecanismo de coordinación para el desarrollo sostenible que funcione al más alto nivel en todos los ministerios. Este es uno de los ocho subindicadores del indicador 17.14.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha facilitado una herramienta de autoevaluación para medir la coherencia normativa según la metodología desarrollada para el indicador 17.14.1. Las conclusiones de las pruebas piloto de la herramienta de autoevaluación del indicador parecen indicar que la herramienta solo brinda resultados sólidos y fiables cuando se incluye a las partes interesadas. Asimismo, para alinear las iniciativas ministeriales se podría hacer valer el poder de la máxima autoridad política mediante un mecanismo de ejecución en el centro del Gobierno que ayude a avanzar en las metas y a resolver los cuellos de botella para acelerar el logro de los Objetivos.

Son necesarias una rápida mejora de la gestión de riesgos gubernamental y su integración en los mecanismos de coordinación relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

43. La pandemia de COVID-19 y la acumulación actual de crisis de alcance mundial han hecho necesarias una rápida mejora de la gestión de riesgos gubernamental y su integración en los mecanismos de coordinación relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como los centros de gobierno u otras estructuras piloto. La resiliencia, la prevención, la mitigación, la adaptación y la anticipación de riesgos reducirán la exposición ante las crisis. También servirán de base para evaluar las contrapartidas y sinergias entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y harán que su implementación sea más coherente.

Sigue habiendo una gran necesidad de fortalecer las instituciones para lograr soluciones más integradas que permitan alcanzar la visión y los Objetivos de la Agenda 2030

44. Sigue siendo muy necesario fortalecer las instituciones para lograr soluciones más integradas mediante enfoques pangubernamentales y pansociales que puedan generar cambios transformadores en la gobernanza y las políticas públicas a fin de alcanzar la visión y los Objetivos de la Agenda 2030. A pesar de los esfuerzos que se están realizando para mejorar la gobernanza y del claro compromiso con la plena implementación de la Agenda 2030 a nivel mundial, los avances en los Objetivos no van por buen camino. Para superar los retos que implica transformar las instituciones en pos de un mundo más verde, más inclusivo y más resiliente habrá que intensificar los esfuerzos encaminados a fomentar Estados más capaces a todos los niveles y en todas las áreas de acción gubernamental pertinentes a los Objetivos. Se han considerado como parte de la solución los análisis multidimensionales de las instituciones en relación con las prioridades nacionales de desarrollo sostenible y un enfoque de cartera ágil para abordar las carencias de capacidades en todo el gobierno.

Se debería alentar a los países a integrar reflexiones sobre una visión de la sociedad en 2050 en su planificación, seguimiento y elaboración de informes en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

45. Dado que el marco temporal de la Agenda 2030 es de mediano plazo y que el desarrollo sostenible también requiere una perspectiva de largo plazo en la formulación de políticas públicas, se debería alentar a los países a integrar reflexiones sobre una visión de la sociedad en 2050 en su planificación, seguimiento y elaboración de informes en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El *Manual para la preparación de exámenes nacionales voluntarios* elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales podría adaptarse para incorporar esta perspectiva a más largo plazo.

Para gestionar los recursos financieros públicos de manera adecuada resultan fundamentales una planificación y una ejecución fidedignas de presupuestos nacionales y subnacionales transparentes y participativos

46. Para gestionar los recursos financieros públicos de manera adecuada resultan fundamentales una planificación y una ejecución fidedignas de unos presupuestos nacionales y subnacionales que sean transparentes y participativos. En la gestión de las finanzas públicas en tiempos de crisis debe garantizarse que los países sigan avanzando hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como que se respeten al máximo los principios fundamentales de disciplina fiscal, legitimidad, previsibilidad, credibilidad, participación, transparencia y rendición de cuentas.