



Consejo Económico y Social

Distr. general
17 de enero de 2020
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

19º período de sesiones

30 de marzo a 3 de abril de 2020

Tema 4 del programa provisional*

**Aspectos institucionales del tema de 2020 del
Consejo Económico y Social y del foro político de
alto nivel sobre el desarrollo sostenible**

Promoción de una reforma eficaz de la gobernanza y las instituciones para acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por Louis Meuleman, miembro del Comité, en colaboración con Lamia Moubayed Bissat, Bridget Katsriku, Emmanuelle D'Achon, Linus Mendjana y Gregorio Montero.

* [E/C.16/2020/1](#).



Promoción de una reforma eficaz de la gobernanza y las instituciones para acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Resumen

Los progresos registrados en los foros políticos de alto nivel sobre el desarrollo sostenible desde 2016 indican que los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, los círculos académicos y otras entidades parecen tener una idea clara de lo que se debe hacer para no dejar a nadie atrás. Lo que no parece estar tan claro es la manera en que se debería hacer. ¿Cómo reformamos la administración pública y la gobernanza sabiendo que el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 es la misión general de los gobiernos a todos los niveles?

Las respuestas a esta pregunta abundan, pero hay un factor indudable: los Objetivos de Desarrollo Sostenible no se pueden cumplir sin la participación de la sociedad civil, las empresas y otras instancias, y los gobiernos tienen una responsabilidad especial a este respecto. Por esta razón, el Comité de Expertos en Administración Pública ve con agrado que, en 2020, el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible se dedique al tema, titulado “Acciones rápidas y vías transformativas: hacer realidad el decenio de acción y resultados en favor del desarrollo sostenible”. Con ello, se reconoce la importancia que tienen la administración pública y la gobernanza en el desarrollo sostenible.

En el presente documento se explica lo que se entiende por “acciones rápidas” en el marco de la reforma de la administración pública y la gobernanza que se necesita para acelerar el cumplimiento y el examen de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También se establecen conexiones entre los fracasos pasados y presentes en materia de gobernanza y las soluciones que han sido eficaces. Además, se sugieren medidas concretas para tratar de solucionar varios problemas en esta esfera. No solo se presta atención a las reformas “graduales” para obtener resultados acumulativos a largo plazo, sino también a iniciativas de reforma “rápidas” basadas en avances innovadores. Para que los cambios supongan una verdadera transformación a largo plazo, a menudo se necesitan intervenciones ágiles, sobre todo cuando hace falta impulsar los esfuerzos ya realizados. Hay que buscar un equilibrio adecuado entre los asuntos que revisten urgencia a corto plazo y los proyectos a largo plazo, de modo que, en el último decenio de acción, podamos optimizar los esfuerzos para cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En el presente documento también se tratan cuestiones, tales como el empoderamiento mediante la reforma legislativa y los modelos colaborativos de gobernanza; el acceso a unos servicios públicos de calidad haciendo especial hincapié en la educación; el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas; el equilibrio entre las necesidades a largo plazo y las que se consideran urgentes a corto plazo; la movilización de recursos para alcanzar objetivos estratégicos, institucionales y de política; y acciones locales y comunitarias en tiempo real.

Con estos objetivos en mente, el documento hace hincapié de modo específico en los Estados frágiles y afectados por conflictos, en particular en lo que se refiere a la corrupción, la falta de acceso a la justicia y las instituciones afectadas por los conflictos. En estudios anteriores sobre los principales factores que se deben tener en cuenta en este tipo de contextos, se ha prestado atención al refuerzo de los mecanismos de rendición de cuentas aumentando los conocimientos sobre asuntos públicos y financieros, a la participación ciudadana en cuestiones relacionadas con los presupuestos, al fortalecimiento de la función de las instituciones supervisoras, sobre todo en lo que respecta a las adquisiciones, y a la seguridad humana teniendo presentes tres principios: vivir sin miseria, vivir sin humillaciones y vivir sin miedo.

I. Principales acciones rápidas y vías transformativas para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible: aspectos institucionales e interrelaciones

1. Al aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron de manera conjunta a no dejar a nadie atrás. Acordar un compromiso común tal es ya un logro significativo en sí mismo, pero hay que traducirlo en acciones concretas. Cinco años después de la aprobación de la Agenda 2030, apenas se está comenzando a perfilar la reforma del sector público necesaria para cumplirlo. En gran medida, las formidables dificultades de gobernanza a las que nos enfrentamos en la actualidad son consecuencia de los errores iniciales, es decir, que siguen existiendo miles de obstáculos en las administraciones públicas de muchos países, a pesar de los esfuerzos de los funcionarios y empleados públicos.

2. Tales obstáculos engloban fallos concretos de las políticas y fallos más generales de gobernanza. A veces, una aparente mala política puede tener su origen en una mala gobernanza, como cuando los engorrosos procesos burocráticos, la falta de transparencia, el rendimiento mediocre o la corrupción impiden que las políticas den los resultados o los frutos esperados. También puede ocurrir lo contrario, como cuando una mala política se confunde con una mala práctica de gobernanza, por ejemplo, cuando los gobiernos elevan los precios de la energía sin compensar a los más pobres y son criticados por dejar atrás a los grupos vulnerables.

3. Conviene entender que la innovación y la aceleración pueden desembocar tanto en éxitos como en fracasos. Para acelerar el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, hace falta innovación, tanto en el ámbito de las políticas como en el de la gobernanza, lo que a su vez tiene riesgos inherentes y derivados. Cuando aceptamos la necesidad de innovar, también aceptamos tomar tales riesgos. Eso supone aceptar el costo del fracaso y entender que el precio de no tomar riesgos y no actuar puede ser mucho mayor. Un buen ejemplo del acierto de emplear el enfoque “por tanteo” es el ensayo controlado aleatorizado llevado a cabo por los ganadores del Premio de Ciencias Económicas del Banco de Suecia en Memoria de Alfred Nobel, de 2019, que utilizaron esa metodología normalmente reservada a las ciencias físicas para evaluar las medidas de ayuda a los pobres.

4. Una mala gobernanza no solo depende de circunstancias imprevisibles, sino que con frecuencia se debe también a un desajuste entre el modelo elegido y el problema que se plantea en su contexto. Otras veces se debe a la falta de capacidad (competencias, destrezas, medios) o a la gestión ineficaz de los marcos de gobernanza. En algunos casos, el fracaso puede ser más predecible o manejable que en otros y cada tipo de reforma puede fracasar de un modo distinto o como consecuencia de diversas causas en diferentes contextos. Como se señala en el *Informe mundial sobre el desarrollo sostenible*, de 2019, titulado *The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, muchas de las dificultades que presenta el desarrollo sostenible son los llamados problemas “retorcidos”, que implican una escasa certeza fáctica y valores y objetivos que cada parte define a su manera, lo que hace que parezca imposible tomar decisiones puramente basadas en hechos y que las dificultades son insuperables.

5. Otra razón clave de por qué las instituciones gubernamentales no son capaces de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el alcance y la velocidad deseados es la subestimación general del sector público en las teorías económicas de los últimos decenios, cuya consecuencia ha sido la reducción del tamaño, y la eficacia, de la administración pública y el desprecio del valor que esta puede crear, por ejemplo, para adaptar las infraestructuras nacionales a los desastres relacionados con el clima, establecer sistemas sanitarios equitativos o conservar el capital natural.

6. Las instituciones públicas deben “reivindicar el papel que les corresponde como servidoras del bien común. Deben pensar a lo grande y participar plenamente en las grandes transformaciones del futuro (...) Deben superar el propio miedo al fracaso y darse cuenta de que la experimentación y los procesos de “ensayo y error” (o “error y error”) forman parte del aprendizaje. Con confianza y responsabilidad, pueden prever el éxito y al hacerlo, emplearán y retendrán a empleados de la máxima calidad¹”. A este respeto, aprender no dista mucho de concebir estrategias, lo que puede verse como un proceso continuo de aprendizaje. Podremos acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible si pasamos de un enfoque de estrategia pública basado en la planificación y el diseño a otro basado en el aprendizaje a través de la práctica².

7. Luchar contra la corrupción es una condición previa de la gobernanza efectiva para acelerar la implementación de la Agenda 2030. Las administraciones deben estar vigilantes ante el riesgo y la realidad de la corrupción y los conflictos de intereses en la vida pública, pues estos tienen un efecto corrosivo en la confianza pública en la gobernanza y acarrearán perjuicios económicos. La corrupción dispara los costos, distorsiona las decisiones, reparte los recursos de forma desafortunada y desalienta el emprendimiento y la inversión debido a su impredecibilidad; está ligada al derroche, al déficit fiscal, a la recaudación insuficiente de impuestos, a la absorción insuficiente de fondos, a la desigualdad de género y a la discriminación de las minorías y otros grupos vulnerables en relación con el acceso a los cargos de responsabilidad y a la fuga de cerebros de la economía³.

8. La actividad gubernamental básica no se centra, por lo general, en la innovación o el cambio y, mucho menos, en una innovación disruptiva, sino, más bien, en la estabilidad y la fiabilidad. Consiste en velar por la protección y la prestación de servicios a los ciudadanos, entre otras cosas, estableciendo marcos jurídicos y de políticas apropiados y basados en hechos. La manera en la que se debe orientar el desarrollo de la capacidad para impulsar el cambio depende de la calidad y el rendimiento de la administración pública y la gobernanza en cada entorno institucional. En algunos casos, podría ser conveniente contar solo con la participación directa de una pequeña parte de los empleados públicos en las actividades de transformación; en otros, su número podría ser mayor o sus funciones más variadas. Los siguientes enfoques podrían servir para determinar las prioridades de la reforma del sector público con vistas a desarrollar la capacidad y acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

9. En primer lugar, las prioridades podrían definirse en función de la importancia relativa de cada uno de los cuatro “factores” señalados en el *Informe mundial sobre el desarrollo sostenible de 2019* para acelerar los avances: gobernanza; economía y finanzas; acción individual y colectiva; y ciencia y tecnología. En segundo lugar, se podría hacer una reflexión sobre los seis “puntos de partida” de la transformación descritos en el informe: bienestar humano y capacidades; economías sostenibles y justas; sistemas alimentarios y patrones nutricionales; descarbonización energética y acceso universal a la energía; desarrollo urbano y periurbano; y patrimonio ambiental mundial. En tercer lugar, también podrían tenerse en cuenta los diez ámbitos transversales de acción definidos en la declaración política del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General (véase la resolución [74/4](#) de la Asamblea): no dejar a nadie atrás; movilizar

¹ Mariana Mazzucato, *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy* (Nueva York, Hachette Book Group, 2018).

² Véase Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management* (Nueva York, Free Press, 1998).

³ Comisión Europea, “Quality of public administration: a toolbox for practitioners”, agosto de 2017.

financiación suficiente y bien dirigida; mejorar la implementación en el plano nacional; reforzar las instituciones para lograr soluciones más integradas; potenciar la acción a nivel local para acelerar la implementación; reducir el riesgo de desastres y fomentar la resiliencia; resolver los problemas mediante la cooperación internacional y una mejor alianza mundial; aprovechar la ciencia, la tecnología y la innovación prestando una mayor atención a la transformación digital en beneficio del desarrollo sostenible; invertir en datos y estadísticas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y fortalecer el foro político de alto nivel.

10. Junto con estos factores, puntos de partida y ámbitos de acción, los principios de una gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible formulados por el Comité de Expertos en Administración Pública y refrendados por el Consejo Económico y Social pueden resultar útiles para definir las prioridades de una reforma rápida para la acción acelerada y la búsqueda de vías acumulativas y transformativas para el desarrollo sostenible. Así, por ejemplo, podrían sentar las bases de un sistema de control, sobre todo para contextos en los que se han observado deficiencias de gobernanza, a fin de alentar a los gobiernos y otras instancias competentes a integrar mejor los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus planes y proyectos de desarrollo, creando de esa manera un sistema de evaluaciones de pequeña escala y posibles intervenciones cuando y donde surjan problemas al respecto.

Atención específica a los contextos frágiles y de conflicto⁴

11. Pese a la aprobación de la Agenda 2030 y los avances realizados en varios Objetivos de Desarrollo Sostenible, en los últimos diez años se ha experimentado un fuerte deterioro de las condiciones de paz, sobre todo en el Sur Global. Se sigue prestando poca atención al cumplimiento de los Objetivos en entornos frágiles y de conflicto y, de hecho, es posible que muchos indicadores relacionados con el Objetivo 16 oculten los efectos de otros ámbitos cubiertos por los Objetivos, tales como el empleo, si no se inscriben en un discurso más amplio de paz sostenible. Asimismo, las medidas dirigidas a cumplir el Objetivo 16 deben contextualizarse más. Por ejemplo, debería defenderse el establecimiento de una paz justa y positiva que entrañe no solamente la ausencia de violencia estructural, sino la integración de la sociedad humana frente a una paz positivista basada en el diseño de soluciones rápidas al conflicto para conseguir ganancias a corto plazo en el cumplimiento de los Objetivos.

12. Es posible que, en relación con los fines más amplios y de largo plazo relacionados con la contextualización del Objetivo 16, se deba hacer hincapié en metas tipo “pasarela” para lograr todas las demás en los entornos frágiles y de conflicto. Entre esas metas “pasarela”, cabe mencionar la número 16.3, relativa a la promoción del estado de derecho, la 16.6, relativa a las instituciones eficaces, responsables y transparentes, la 16.7, relativa a los procesos de toma de decisiones inclusivos y participativos a todos los niveles, y la 16.a., relativa al fortalecimiento de las instituciones nacionales competentes, por ejemplo, mediante la cooperación internacional, a fin de crear capacidad a todos los niveles.

13. Por lo general, los conflictos que hay en el mundo tienden a estar relacionados con la falta de inclusividad política y económica, así como con la marginación étnica, religiosa y geográfica. La práctica internacional en materia de desarrollo ha mostrado en repetidas ocasiones que condiciones como esas son caldo de cultivo de los conflictos y la internacionalización de los problemas internos. Las élites gobernantes deben ser conscientes de la necesidad urgente de realizar reformas de distinta índole para prevenir la violencia y el colapso de los Estados.

⁴ Véase también [E/C.16/2020/5](#).

14. Es posible promover la inclusividad política, pero con frecuencia los resultados son mejores si se aplican enfoques graduales al establecimiento de vías transformativas para el desarrollo sostenible. La práctica internacional ha demostrado que las reformas que tienden a salir bien, por ejemplo, para aumentar la inclusividad en la administración pública o reducir los gastos salariales en los Estados con una capacidad financiera limitada, son las que se centran en el mediano o largo plazo, como la promoción de los retiros voluntarios o las jubilaciones sin reemplazo.

15. Si la inclusividad política e institucional no cuenta con marcos fiscales claros, se corre el riesgo de sobrecargar a los Estados que ya tienen restricciones económicas. En las contrataciones, que en general pueden favorecer la promoción de la inclusividad y el consenso políticos, se debe buscar un equilibrio entre meritocracia, cuotas y la capacidad fiscal y los recursos financieros existentes. Igual de importante para la inclusión política es la función habilitadora de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En los países menos adelantados, especialmente en África, la tecnología de la información y las comunicaciones está aún en pañales, en el mejor de los casos. En esas circunstancias, urge acelerar la digitalización de los procedimientos, sobre todo para los procesos electorales, y aumentar la transparencia de los procedimientos. La brecha digital alcanza niveles considerables en la región de América Latina y el Caribe. Se trata de un problema que debe solucionarse con urgencia.

16. Se podría avanzar con paso firme en la aceleración del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el establecimiento de vías para una transformación a largo plazo, si se financiara la adquisición de equipo técnico y se prestara apoyo para la gestión del enorme volumen de datos relacionados con los procesos electorales, que van desde la inscripción de votantes hasta el recuento y los resultados. Tales incentivos también podrían ayudar a alcanzar la paz y la estabilidad, que son condiciones previas para poder cumplir todos los Objetivos, a más tardar, en 2030.

Atención específica a la relación entre el medio ambiente, la energía y la paz

17. Los efectos de la degradación ambiental en la paz internacional siguen sin estudiarse lo suficiente. Se trata de un importante desafío que ya ha agravado los conflictos relacionados con la escasez de recursos en los contextos frágiles, que ha hecho que la probabilidad de recurrencia sea aún mayor, por ejemplo, en la región árabe, y que está acelerando el ritmo de los desplazamientos por razones climáticas en todo el mundo. El bloqueo actual en las negociaciones sobre el clima debería vincularse a los bloqueos en la construcción y el mantenimiento de la paz y en la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y otros Objetivos.

18. A propósito también de la falta de vinculación entre el medio ambiente y la paz, la ausencia de mecanismos adecuados de política internacional que apoyen la transición energética, especialmente en las regiones extremadamente vulnerables al cambio climático, es otro ámbito preocupante. Para promover una transición sin tropiezos hacia una economía con bajas emisiones de carbono, es crucial armonizar las políticas públicas y los objetivos de transición energética. Las políticas serán más eficaces si se priorizan los proyectos centrados en aumentar la sostenibilidad de los sectores económicos clave y si se insiste en el reparto equitativo de los beneficios y los costos de la transición energética.

19. Es fundamental disponer de recursos humanos que cuenten con las nuevas destrezas necesarias para la transición energética —lo que se podría conseguir mediante la formación y la contratación basada en las competencias—, sobre todo con vistas a adaptar las administraciones públicas a los cambios estructurales que conllevará el paso hacia una economía con bajas emisiones de carbono. A este

respecto, puede resultar útil que en los planes de estudios se incorporen programas de capacitación centrados en los empleos verdes. Promover la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur es otra medida que podría ayudar a reforzar las capacidades en el campo de la energía renovable y la eficiencia energética. Se deben fomentar las alianzas Sur-Sur para que los centros de investigación científica y de innovación intercambien experiencias y acumulen conocimientos especializados, así como para promover soluciones tecnológicas adecuadas a un coste asequible.

II. Principales acciones rápidas y vías transformativas para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible: elementos propulsores y facilitadores

20. Para promover las acciones aceleradas y las vías transformativas relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, hace falta contar con la buena disposición de las instituciones públicas en muchos frentes. En primer lugar, aceptar e internalizar el hecho de que la gobernanza eficaz exige adaptación al contexto específico sería un gran paso hacia delante. En segundo lugar, el contexto no es independiente de los valores y los sistemas de creencias, incluidos los asociados a diferentes modelos de la administración pública. ¿Se estimula a los responsables de la formulación de políticas a ser originales? En los sistemas de desarrollo profesional, ¿se recompensa o se castiga a los funcionarios que aplican enfoques innovadores? Estas preguntas son esenciales. En tercer lugar, debería replantearse el ritmo al que se llevan a cabo las reformas, pues suele haber una correlación entre velocidad y calidad. Por ejemplo, la colaboración habitual entre los distintos niveles de la administración suele ir a paso lento, pero en las iniciativas cuya finalidad es agilizar los procesos de toma de decisiones para cumplir los Objetivos no se deberían sacrificar las previsiones estratégicas, la retrospección o el análisis del impacto.

21. Así pues, es importante que, en primer lugar, se acuerde una definición amplia de la gobernanza, que haga alusión a cómo las administraciones públicas y las partes interesadas pertinentes buscan soluciones y oportunidades frente a los retos sociales, por ejemplo, dando orientación e incentivos y colaborando dentro del marco general del estado de derecho. Asimismo, es crucial sopesar la solidez de las políticas frente a su integridad y poner a prueba su flexibilidad frente a su estabilidad y predictibilidad. Es primordial acelerar las medidas urgentes mediante una gobernanza en tiempo real a múltiples niveles y con la mirada puesta en una transformación estructural duradera.

22. También es de suma importancia conocer la magnitud de la brecha entre el qué y el cómo, y las diferencias a este respecto entre países y a lo largo del tiempo. Algunos países tienen administraciones públicas que funcionan bien y son flexibles, pero otros todavía no han alcanzado ese nivel de perfeccionamiento y trabajan de forma compartimentada. En otros, en cambio, las administraciones funcionan mal o son frágiles. También es posible que, en algunos lugares, la administración pública funcione bien en temas de planificación, por ejemplo, pero no en otros ámbitos, como el de la implementación. También es posible que en lugares donde la administración pública se ha reducido y racionalizado se hayan creado condiciones que merman su eficacia en general.

23. Si bien no hay una única respuesta al “cómo”, se debería reconocer que cada administración pública tiene su propio punto de partida, su propia trayectoria, sus propias aspiraciones y sus propios fines, que pueden diferir de modo considerable, pero ser igualmente legítimos. No obstante, cualquier administración pública podría aprovechar recomendaciones como las siguientes: primero, poner en práctica los principios antes mencionados de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible

formulados por el Comité y refrendados por el Consejo Económico y Social en 2018; segundo, dar capacitación a los funcionarios sobre cómo acelerar la transformación hacia un desarrollo sostenible; y tercero, incluir el desarrollo de la capacidad y los medios de transformación en los planes de estudios de las escuelas de administración pública.

24. En cuanto a la formación y los planes de estudios, es necesario crear un nuevo perfil del servidor público basado en criterios reforzados de empatía y honradez, sensibilidad social, responsabilidad e innovación. Por lo general, debería entenderse que el diseño de los sistemas de empleo público y las carreras en la administración se enfocan ya desde una nueva perspectiva. Por ejemplo, a algunas personas, sobre todo entre los milénicos, no les interesa necesariamente tener un trabajo de por vida. También conviene prestar atención a las nuevas tendencias, tales como el teletrabajo, el aprendizaje automático y otras soluciones que, sin lugar a dudas, han influido en la manera en la que se organiza actualmente el trabajo en el sector público.

25. El aprendizaje estructurado de pares entre países es una herramienta útil y rentable para agilizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tal como se ha demostrado en varias regiones. Entre los ejemplos de buenas prácticas cabe citar el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares y el programa de examen entre pares de la aplicación de la política ambiental puesta en marcha por la Unión Europea. Los proyectos de intercambio entre pares pueden ser de corta duración, como las misiones de expertos, las visitas de estudio y los minitalleres, o más largos, como los proyectos de hermanamiento, y deberían organizarse de tal modo que pueda asegurarse su seguimiento. Otras medidas de organización dirigidas a acelerar el cumplimiento podrían ser la formación de equipos de tareas con participantes de diferentes departamentos o de equipos de tareas conjuntos entre la sociedad civil, el mundo empresarial y la administración, el impulso de los centros neurálgicos para la innovación y las conferencias internacionales centradas en múltiples Objetivos que congreguen a expertos y representantes de gobiernos y otras organizaciones dedicadas a distintos ámbitos cubiertos por los Objetivos.

26. Algunos elementos de reforma de la administración pública y la gobernanza, tales como las alianzas público-privadas, el gobierno electrónico y abierto, la prestación inclusiva de servicios, la formación, la ética en el sector público, la transparencia y la innovación son otros factores que podrían propulsar y facilitar la acción rápida y las vías transformativas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, el concepto de gobierno abierto se fundamenta en el principio del acceso a la información pública y la posibilidad de reutilizarla de forma colaborativa para mejorar los servicios públicos y los procedimientos. Dicho de otro modo, de esta manera, todo el mundo tiene un mayor control sobre las cuestiones relacionadas con la gobernanza. También puede ser un medio para reforzar la integridad, la eficiencia en la gestión de los recursos, el estado de derecho y la rendición de cuentas, y para facilitar la creación de valor público y la redistribución de la riqueza, así como unas políticas públicas inclusivas.

III. Asegurar que nadie se quede atrás a través de medidas de alcance mundial, regional y nacional

27. Tanto los servicios públicos como la gestión pública obligan a las instituciones a diseñar mecanismos ágiles para favorecer la interacción con las personas, al tiempo que se respeta plenamente su dignidad conforme a los principios de una gobernanza efectiva. En la actualidad, se puede hablar de un derecho fundamental a la buena gobernanza determinado por el interés y las preocupaciones públicas, tales como la igualdad, la objetividad, la eficiencia, la evaluación, la ética, la transparencia, la

participación, el estado de derecho, las debidas garantías procesales y la protección de la privacidad.

28. Para acelerar las medidas que velan por que nadie se quede atrás, en todo el mundo se tendrán que emprender iniciativas políticas destinadas a derribar los silos políticos y administrativos en la acción internacional, la ayuda para el desarrollo y la consolidación de la paz, y a reforzar los mecanismos políticos y económicos de índole multilateral y regional que existen y que propician la creación de impulso político para solucionar las disputas y los conflictos.

29. También existen numerosas oportunidades para tomar medidas de políticas a nivel regional y nacional. Dado que la capacidad del Estado y la capacidad humana a todos los niveles pueden tener un efecto considerable en el objetivo consistente en no dejar a nadie atrás, las redes de escuelas de administración pública y de otro tipo pueden servir para potenciar la eficacia y los procesos de toma de decisiones participativos. Por tanto, dichas redes podrían salir beneficiadas de la aplicación de medidas de apoyo y fortalecimiento, en particular en las regiones donde los conflictos y la escasez de recursos dificultan el desarrollo de tales iniciativas. También podrían ser útiles en los países desarrollados que hacen frente a diferentes retos en materia de gobernanza. En Francia, la oficina interministerial para la transformación pública abrió un centro abierto para la participación ciudadana, en el que se da orientación y servicios técnicos tanto a los funcionarios gubernamentales como a los empleados públicos sobre cómo incluir a los ciudadanos en las políticas públicas y cómo hacerlos partícipes en los asuntos que les afectan.

30. En el plano subnacional, se puede promover el objetivo consistente en no dejar a nadie atrás mediante la descentralización, el desarrollo local y una mayor transferencia de recursos a los ámbitos locales. Para ello, convendría que, en general, no se enfocara el desarrollo local desde una perspectiva que parta de las instancias superiores y que se establecieran centros de coordinación en las comunidades para evaluar el alcance de una posible descentralización, la optimización de valor y el efecto de las transferencias de recursos del nivel nacional al local. También podría hacer falta que se diera el debido reconocimiento a las instituciones y las prácticas oficiosas, por ejemplo, en el sector de la seguridad y la justicia, donde los mecanismos locales de solución de conflictos descritos en el documento preparado por expertos para el 19º período de sesiones del Comité sobre el restablecimiento de la credibilidad de la gobernanza y las instituciones y los sistemas de administración pública después de los conflictos (E/C.16/2020/5) podrían ser fundamentales para no dejar a nadie atrás en las comunidades.

31. El empoderamiento a escala local y su diversificación son elementos básicos para asegurarse de que nadie se quede atrás en los esfuerzos relacionados con el desarrollo sostenible. Para diversificar el empoderamiento hay que buscar diferentes maneras de desarrollar la capacidad de las instancias locales. En la mayoría de los países en desarrollo, el empoderamiento se ha ceñido a la creación de capacidad institucional dejando de lado, en gran medida, a los ciudadanos. En la mayoría de los casos, solo se han aplicado métodos paliativos de interacción sin informar a las personas de las cuestiones en juego. Para que el desarrollo sea inclusivo y para que todo el mundo pueda sacar provecho de tales esfuerzos, los grupos locales deben conocer sus derechos y responsabilidades. Deben ser capaces de exponer sus argumentos y de evaluar las soluciones que las autoridades locales les ofrecen.

32. A nivel subnacional, dicho empoderamiento entraña adaptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible al contexto local y movilizar recursos para solucionar problemas locales. No hablamos únicamente de recursos de carácter financiero, sino también de tipo humano, material y técnico. Es preciso que los gobiernos consigan implicar más a todas las instancias locales comprometidas con los esfuerzos de

contextualización. Pese a que los gobiernos nacionales y locales son los principales responsables de prestar servicios, el sector privado, las comunidades y la sociedad civil también tienen mucho que decir al respecto, así como sobre la definición de la demanda y las políticas. Este aspecto es especialmente pertinente en ámbitos donde los gobiernos nacionales o locales carecen de los medios o la voluntad para prestar servicios. Las propias comunidades pueden encargarse de prestar algunos servicios, lo que permitiría a los gobiernos centrarse en las políticas, las estrategias y el seguimiento y la evaluación, y al mismo tiempo se estaría contribuyendo al principio de subsidiaridad.

IV. Éxitos y enseñanzas extraídas de las acciones rápidas y las vías transformativas: ejemplos sacados de la práctica

Contratación pública

33. La contratación pública y más específicamente, las adquisiciones públicas sostenibles, es un ámbito de política con poder de transformación que se cita constantemente por su potencial para fortalecer el estado de derecho, la eficiencia, la competencia, las actividades de lucha contra la corrupción, los procesos participativos de toma de decisiones, la capacidad del Estado a todos los niveles y la transparencia.

34. Las adquisiciones públicas sostenibles son una pieza fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El uso de marcos que favorezcan este tipo de adquisiciones puede generar nuevos modelos de negocio, en particular, para las pequeñas y medianas empresas, al crear oportunidades laborales y contribuir a la disminución de la pobreza (Objetivo 1) y estimular el crecimiento inclusivo (Objetivo 8). La contratación pública también es fundamental para promover los servicios públicos con perspectiva de género (Objetivo 5). Una de las enseñanzas básicas que se han extraído procede de ChileCompra, galardonada en 2019 con el Premio de Administración Pública de las Naciones Unidas, cuyas prácticas en materia de adquisiciones públicas demostraron acelerar la participación de las mujeres en este mercado y ayudaron a impulsar a las pequeñas y medianas empresas propiedad de mujeres. De esta manera, se realizaron avances en varias metas de los Objetivos a un mismo tiempo.

35. Las adquisiciones electrónicas también han resultado ser un instrumento propulsor de la transformación para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en concreto, para el Objetivo 16, al facilitar la captura, el análisis, la visualización y la comunicación de datos, así como el acceso libre a los mismos, y las auditorías basadas en el rendimiento, lo que ha fomentado la transparencia y la rendición de cuentas y aumentado la confianza en el gobierno. Estos elementos han tenido una repercusión notable en la facilidad para hacer negocios y atraer inversiones. Por ejemplo, después de que el Gobierno de Ucrania estableciera la plataforma en línea ProZorro, el volumen del mercado de adquisiciones públicas creció un 17 % (hasta los 10.400 millones de dólares) entre 2015 y 2016⁵. En Túnez, solo en 2017, también fue posible crear oportunidades comerciales para 3.000 beneficiarios en todo el país, gracias a TUNEPS, la plataforma electrónica nacional de adquisiciones públicas.

36. La mejora de las adquisiciones públicas, incluidas las electrónicas, no puede centrarse únicamente en garantizar la relación calidad-precio o la optimización de los costos, sobre todo, en los entornos frágiles y afectados por un conflicto. Por tanto, las

⁵ Arthur Kovalchuk, Charles Kenny y Mallika Snyder, "Examining the impact of e-procurement in Ukraine", documento de trabajo, núm. 511 (Washington, D.C., Center for Global Development, 2019).

adquisiciones públicas sostenibles se deberán tener en cuenta de manera holística y dentro de una perspectiva más amplia de inclusión geográfica y social, de financiación del desarrollo en los sectores económicos nacionales y subnacionales poco desarrollados y de promoción de las pequeñas y medianas empresas, así como de gestión de los ecosistemas, haciendo hincapié, en especial, en la innovación.

Presupuestos sostenibles

37. Otra vía transformativa hacia el desarrollo sostenible es la de la presupuestación. Avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible depende de la capacidad de los países para movilizar no solamente diversos recursos, sino también el gasto público en sectores pertinentes, sobre todo, en la salud, la educación y las infraestructuras, teniendo en cuenta las evaluaciones de las necesidades y del rendimiento. Como se demostró en el documento preparado por expertos para el 19º período de sesiones del Comité sobre cuestiones emergentes en la gestión de las finanzas públicas y la presupuestación para los Objetivos (E/C.16/2020/6), los presupuestos nacionales son un sólido punto de partida para vincular la recaudación de impuestos y la distribución de recursos a los Objetivos.

38. El cambio hacia la confección de presupuestos sobre la base del rendimiento podría ayudar a integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el proceso, en particular porque las estructuras presupuestarias tradicionales o los presupuestos por partidas pueden frustrar o, cuando menos, no alentar, los esfuerzos para cumplir los Objetivos. El uso de los presupuestos por partidas no garantiza la sostenibilidad fiscal, ya que en estos solo se indica lo que se compra y se deja poca constancia de la relación calidad-precio, el rendimiento financiero y el vínculo entre política y productos. La presupuestación basada en los resultados podría hacer hincapié en los efectos económicos y sociales de las actividades relacionadas con el gasto para reducir las desigualdades (Objetivo 10), lograr la igualdad entre los géneros (Objetivo 5), garantizar la protección de los niños y los derechos humanos (Objetivo 16) y abordar otros ámbitos cubiertos por los Objetivos.

39. Ligar los presupuestos a los programas o a los indicadores de rendimiento ayuda a determinar si los recursos públicos se han asignado efectivamente y si se han cumplido las metas y los objetivos del gobierno. Así pues, la elaboración de presupuestos sostenibles puede servir para impulsar la movilización de recursos internos, reduciendo al mismo tiempo la dependencia de la ayuda para el desarrollo. La presupuestación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible con vínculos claros a Objetivos y metas específicos puede hacer que la sociedad dé un paso más hacia la integración de la Agenda 2030 en los presupuestos nacionales y subnacionales.

40. Muchos países ya han vinculado sus presupuestos a objetivos sectoriales relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un ejemplo son los avances realizados hacia el logro de la igualdad (Objetivo 5), mediante una presupuestación con perspectiva de género, o la lucha contra el cambio climático (Objetivo 13), mediante una presupuestación que tiene en cuenta las preocupaciones sobre el clima. A pesar del progreso alcanzado, se deben redoblar los esfuerzos para seguir vinculando la presupuestación a los Objetivos. En Marruecos, la presupuestación con perspectiva de género respondió a una reforma presupuestaria concebida para dejar de utilizar formatos y procesos basados en los insumos y pasar a un sistema basado en los resultados. El hecho de que la igualdad de género haya mejorado en el país, en particular en los sectores de la educación (Objetivo 4), la salud (Objetivo 3) y el empleo (Objetivo 8), es revelador.

Nuevos usos de los datos fiscales

41. Los países necesitan información y pruebas para hacer un seguimiento de los progresos realizados en la implementación de la Agenda 2030 y determinar los resultados y los efectos de sus políticas y estrategias relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los avances tecnológicos y la evolución hacia un gobierno electrónico han mejorado el proceso de recogida, almacenamiento, análisis y difusión de datos. Dicho esto, hace falta utilizar fuentes de datos y enfoques analíticos nuevos y más diversos en apoyo de la Agenda 2030. La digitalización, el gobierno electrónico y los datos abiertos han ido modificando el entorno de las administraciones fiscales. Los gobiernos disponen ahora de bases de datos voluminosas y diversificadas sobre las personas y los hogares, en las que se recoge información financiera y demográfica y datos sobre gastos, compras y otros aspectos.

42. A través de los datos fiscales se puede conocer el comportamiento de los contribuyentes y tales datos podrían utilizarse para crear y medir diferentes indicadores relacionados directa o indirectamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas. De esa manera, se podrían formular, aplicar y evaluar posteriormente las políticas orientadas a la consecución de los Objetivos. Es muy recomendable que los gobiernos empiecen a tener en cuenta los datos fiscales a la hora de analizar distintas cuestiones sociales y económicas y que se valgan de los datos para formular políticas y medidas de desarrollo sostenible.

43. Los datos fiscales se han empleado de manera transversal para fines relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por ejemplo, vinculando la información correspondiente a los ingresos, el empleo y el género a las evaluaciones de las desigualdades, que sirven de base a las políticas relacionadas con el Objetivo 10, relativo a la reducción de las desigualdades y el Objetivo 5, relativo a la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer; utilizando la información relacionada con la seguridad social y los seguros disponible en los registros fiscales para evaluar los sistemas de atención de la salud y formular políticas relacionadas con el Objetivo 3; e integrando datos sobre salarios, pago de impuestos, situación laboral y residencia en los análisis del mercado de trabajo y el empleo para medir los progresos relacionados con el Objetivo 8, relativo al crecimiento, el empleo y el trabajo decente.

Inteligencia artificial

44. La inteligencia artificial puede servir de gran ayuda para acelerar la implementación de la Agenda 2030 y dar seguimiento a los progresos relativos a todos y cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, en lo que respecta al Objetivo 3, relativo a la salud y el bienestar, la inteligencia artificial podría ayudar a respaldar los diagnósticos y pronósticos médicos, así como a concebir nuevos métodos de prevención y tratamiento basados en el análisis de conjuntos de datos biológicos heterogéneos a gran escala y de los resultados clínicos. En muchos casos, la inteligencia artificial se utiliza para vigilar, rastrear y predecir los brotes de enfermedades transmisibles. Gracias a los algoritmos, se puede determinar qué niños corren mayor riesgo de no ser vacunados, de forma que el personal médico pueda promover la sensibilización y hacer un seguimiento con las familias de manera más sistemática. Al mismo tiempo, se debería proceder con cautela en lo que se refiere a los posibles efectos secundarios, las consecuencias imprevistas y las externalidades. No deberían perpetuarse las amenazas a la protección de los datos y la privacidad ni la discriminación social por motivos de género, raza, ingresos o etnia, y los algoritmos deberían ajustarse a la realidad de cada contexto y a las aspiraciones específicas de los Objetivos sobre la base de los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible.

45. La inteligencia artificial también puede ser útil para cumplir el Objetivo 16, por ejemplo, facilitando las interacciones entre los gobiernos y los ciudadanos mediante preguntas y respuestas automatizadas o prestando servicios públicos por vía digital. En el informe de 2019 sobre el índice de la inteligencia artificial se citan varios ejemplos, tales como la ayuda que se puede prestar a las personas para verificar y validar la información, el aumento de la seguridad mediante la detección y predicción de la violencia, la lucha contra los prejuicios para garantizar un acceso justo y equitativo a la justicia y la optimización de la gestión de las instituciones del sector público y social. La inteligencia artificial puede ayudar a automatizar tareas repetitivas, como la tramitación de reclamaciones, y puede ser decisiva para detectar el fraude, los delitos financieros o el robo de identidad. Dicho esto, el valor analítico, la escalabilidad y la conveniencia de la inteligencia artificial deben sopesarse frente a sus posibles desventajas, como la pérdida de supervisión y responsabilidad humanas.

46. Si bien el uso de la inteligencia artificial puede organizarse por temas con miras a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la atención se debe centrar en los factores clave que puedan acelerar la acción para el logro de varias metas e indicadores. Planificar su uso de modo eficiente podría ayudar a determinar qué metas podrían abordarse con ella, reconociendo al mismo tiempo que por sí sola la inteligencia artificial no puede resolver todas las cuestiones planteadas por tales metas e indicadores. Un buen ejemplo es la aplicación de la inteligencia artificial en el socorro en caso de desastre por parte de gobiernos y organizaciones tecnológicas de todo el mundo. La plataforma de inteligencia artificial para la respuesta digital de Qatar, por ejemplo, es un software libre y de código abierto que recoge y clasifica automáticamente la información publicada en los medios sociales durante las crisis humanitarias. El software libre y de código abierto de Sri Lanka, llamado Sahana, coteja y calcula automáticamente los datos de diversas aplicaciones para evaluar las necesidades en tiempo real⁶. No obstante, el uso generalizado de la inteligencia artificial en el socorro en caso de desastre por parte de múltiples asociados y en todas las regiones todavía no está muy avanzado.

47. Quedan aún por resolver muchas cuestiones para que la inteligencia artificial pueda alcanzar todo su potencial como elemento promotor del desarrollo social, por ejemplo, las relacionadas con la disponibilidad, la accesibilidad, la calidad, el volumen, el etiquetado y la integración de los datos, la capacidad informática, las aptitudes que se requieren, la capacidad de las instituciones estatales para adquirirla y aplicarla, la receptividad de los dirigentes y su uso para fines ilegítimos. Otros problemas que habría que abordar son sus posibles repercusiones en la justicia y la equidad y los derechos humanos. Todavía no se han estudiado plenamente las amenazas y oportunidades sociales derivadas del uso de la inteligencia artificial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

V. Esferas en las que se podría solicitar la orientación del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible

48. El foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible podría dar orientaciones para acelerar la adopción e integración progresiva de los marcos de consolidación de la paz en la acción política orientada a la implementación de la Agenda 2030. En esas orientaciones se podrían tener en cuenta los desafíos inminentes y persistentes en los entornos frágiles y afectados por conflictos,

⁶ Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “E-resilience through e-government: global and regional perspectives”, en *United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.16.II.H.2).

aprovechando las sinergias entre la paz sostenible y el desarrollo sostenible, en particular en lo que respecta al arreglo pacífico de controversias mediante mecanismos internacionales y nacionales de mediación y solución de conflictos, la reanudación de los servicios públicos y el desarrollo de la capacidad a todos los niveles sobre la base de los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible formulados por el Comité.

49. En cuanto a la reanudación de los servicios públicos, la orientación del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible podría ayudar a aclarar los enfoques a menudo contradictorios sobre el papel del Estado. El tradicional estado de bienestar ha dado lugar a una deuda abultada e insostenible, mientras que la austeridad ha dejado paso a una pobreza sin precedentes, al aumento de las desigualdades y a la destrucción del capital social. Así pues, sería bueno recibir pautas para elaborar marcos inteligentes de gobernanza de la sostenibilidad que sean específicos para cada país y cada contexto y que se basen en la idea de que los gobiernos y todos los interesados son coproductores de valor público, y para crear mercados económicos que favorezcan a las personas y al planeta.

50. En el reparto de los recursos del Estado y en el mundo laboral se puede llegar a discriminar a las comunidades y los pueblos que, en apariencia, se oponen a quien ocupa el poder y como consecuencia, esos colectivos se van quedando atrás. La discriminación política, unida a la corrupción flagrante, agrava la exclusividad y el desequilibrio del desarrollo. Por consiguiente, se necesita la firme orientación del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible para examinar y supervisar a los gobiernos en lo que respecta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su adhesión a los principios de una gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible, incluida la no discriminación.
