

Aprendizajes y alianzas de la Agenda 2030 en Iberoamérica

08



año 2021

CLAD

Aprendizajes y alianzas de la Agenda 2030 en Iberoamérica

año 2021

CLAD

Aprendizajes y alianzas de la Agenda 2030 en Iberoamérica



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO



ESCUELA
CLAD

Colección Experiencias Escuela CLAD

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros
- Caracas 1071 Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A Venezuela

Correo electrónico: eiapp@clad.org
Twitter, Instagram y LinkedIn: [@clad_org](#)
Facebook: [clad.fb](#)

Secretario General del CLAD: Francisco Javier Velázquez López
Coordinación académica: Nelson De Freitas

Coordinación editorial: Daniela Pettinari
Corrección de estilo: José Daniel Cuevas
Corrección ortotipográfica: María Ron
Diseño de colección: Aarón Lares
Diagramación: Gioberthy Monserrat
Ilustración de portada: Javier Véliz

ISBN: 978-980-7925-16-7
Depósito legal: DC2021000720

Las opiniones expresadas en los artículos del libro son de exclusiva responsabilidad de sus autores y su publicación no refleja necesariamente los puntos de vista del CLAD

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2021

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
<i>/ por Francisco Javier Velázquez López</i>	
CAPÍTULO 1	15
La Administración frente a la pandemia: alianzas y estrategias	
<i>/ por Manuel Arenilla Sáez (España)</i>	
CAPÍTULO 2	87
Gobernanza global y los ODS después del covid-19	
<i>/ por Enrique Conejero Paz (España)</i>	
CAPÍTULO 3	113
Gestión pública y Agenda 2030 en tiempos de pandemia: acciones y lecciones en Bolivia	
<i>/ por Pamela J. Ojeda Callisaya (Bolivia)</i>	
CAPÍTULO 4	139
La educación superior pública-privada en Colombia y los ODS	
<i>/ por José Silva Ruiz (Colombia)</i>	
CAPÍTULO 5	159
Los mejores casos prácticos presentados	

5.1 Agenda 2030 en la Planificación Institucional de la Municipalidad de Heredia, Costa Rica / por <i>Rosibel Rojas Rojas (Costa Rica)</i>	159
5.2 Agenda 2030 y los ODS en Venezuela desde el Postgrado de Seguridad Social de la Universidad Central de Venezuela / por <i>Noralys Villarroel (Venezuela)</i>	171
5.3 Fortalecimiento de capacidades sobre la Agenda 2030 / por <i>Alba Gabriela Garay Romero (Honduras)</i>	181
5.4 La difícil incorporación de la Agenda 2030 en el <i>Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região (TRT/RJ)</i> / por <i>Roberto Fragale Filho (Brasil)</i>	189
5.5 Estrategia integral para localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los gobiernos locales del estado de Jalisco / por <i>Rosa María Flores Rodríguez (México)</i>	199

PRÓLOGO

La pandemia que azota al mundo desde febrero de 2020 ha logrado en gran medida ocultar, y casi olvidar, buena parte de los proyectos y compromisos que los países habían acordado en los últimos años con el fin de construir un mundo mejor en beneficio de sus habitantes. Entre tales compromisos, la ambiciosa Agenda 2030, que con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible se plantea firmemente dejar a los descendientes un mundo más justo y solidario.

En el Consenso de Guatemala, aprobado por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Antigua, el 27 de julio de 2018, los países miembros del CLAD se comprometieron a «fortalecer y adecuar nuestras administraciones públicas con el fin de que, desde su liderazgo en la consecución de los ODS, sean más eficaces y eficientes en la coordinación y colaboración institucionales, así como incluir la cooperación internacional, que son condiciones imprescindibles para llevar, entre todas las áreas y niveles de los Estados, la tarea que conlleva el cumplimiento de dichos Objetivos» (2do Compromiso del Consenso).

Este compromiso implica y se basa en la idea —que ha encontrado apoyo unánime entre autoridades públicas y académicas— de que sin las adecuadas capacidades de las instituciones públicas, fracasará el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030 es probablemente la última oportunidad que tienen los gobiernos para ganarse definitivamente la confianza de la ciudadanía. La gestión de la pandemia, como suele ocurrir en las políticas públicas, es una representación de claroscuros, de éxitos y fracasos, que a menudo han dejado a la opinión pública (y en consecuencia a la confianza ciudadana) en una suerte de fatiga pandémica nada favorable a la gestión gubernamental.

El aspecto positivo radica en que hay unanimidad en los gobiernos en adjudicar buena parte de las dificultades en las políticas



de salud pública, seguridad y sanitarias, a la debilidad de las instituciones. Y, en consecuencia, conviene fortalecerlas, dotándolas de mayores recursos materiales y humanos.

El objetivo N° 16, «Paz, justicia e instituciones sólidas», representa un elemento fundamental y articulador para la efectiva realización de todos los demás Objetivos, pues constituye el basamento para edificar las diferentes políticas públicas que ayuden a la consecución de las metas establecidas en la Agenda 2030. Todos los Objetivos tienen relación, de manera que el conjunto es una malla tupida que gozará de mayor resistencia si logramos avanzar en todos sus aspectos.

Los problemas regionales de Iberoamérica: pobreza y desigualdad, inseguridad, corrupción, acusada brecha digital, colocan a nuestra región como blanco, y al mismo tiempo como campo de experimentación de muchas de estas políticas de cambio y mejora. La gestión de la pandemia no ha cambiado esta tendencia, sino que ha agravado aún más las profundas desigualdades y su reflejo político: la creciente distancia entre el Estado y el ciudadano. Junto a las dificultades, hemos asistido también a episodios de auténtico heroísmo de servidores públicos y ciudadanos colaborando en las tareas, lo que los coloca sobremanera en el verdadero espíritu de los ODS: la solidaridad entre todos para la construcción de un mundo mejor.

En consecuencia, han de fortalecerse las administraciones públicas para lograr mayor confianza de los ciudadanos. Desde el CLAD insistimos de forma continua en esta idea, con especial ahínco en Iberoamérica, donde nuestros Estados son demasiado débiles y con frecuencia tienen fuertes dificultades para controlar eficazmente el territorio y desarrollar las políticas públicas. Los ODS, a los que deseamos un renacer potente cuando la pandemia deje de ser una prioridad, serán seguramente el instrumento esencial del acercamiento de los ciudadanos a sus instituciones públicas y la recuperación de la confianza ciudadana.

Expresión de esta convicción institucional fue el Curso Internacional con sello CLAD: «Aprendizajes y Alianzas de la Agenda 2030 en Iberoamérica», realizado, en su primera edición, del 9



de noviembre al 18 de diciembre de 2020, bajo el ambiente virtual del campus de la Escuela del CLAD y con una metodología de enseñanza basada en la educación por competencias, que busca plenamente la transferencia de conocimientos a los distintos lugares institucionales de trabajo de los alumnos.

Treinta y dos alumnos de 13 países de Iberoamérica (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), se reunieron para aprender, discutir y proponer proyectos institucionales de implantación, mejora, seguimiento y evaluación de alguno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en algunos casos, o de los 17 Objetivos de forma integral para sus respectivas realidades organizacionales.

Es interesante destacar que de los 32 alumnos, 29 fueron directivos o funcionarios públicos, y 3 provenientes del sector académico o social; 25 mujeres y 7 hombres. Resultando además que, cuatro de los cinco mejores trabajos finales presentados corresponden a funcionarias con gran vocación de mejora para la institucionalidad pública de sus respectivos países.

Todo el proceso de capacitación fue guiado por el coordinador y profesor del Curso: Manuel Arenilla, especialista en el tema, doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (1987), administrador civil del Estado (1985) y catedrático de Ciencia Política y de la Administración (2005); ha sido director del Instituto Nacional de Administración Pública (España) desde 2012 a 2018, y ha ocupado diversos puestos de responsabilidad en la Administración estatal y regional española; ha formado parte de los órganos de dirección de distintos organismos internacionales en materia de administración pública, formación y desarrollo en Europa y América Latina, es consultor y con frecuencia profesor de la Escuela del CLAD.

Este libro es un producto tangible y permanente de lo debatido en el Curso. Su fin es aumentar la adecuada institucionalización de la Agenda 2030 en nuestra región y favorecer la discusión con miras a su acción pública. El texto presenta aportes inéditos y



vigentes del profesor, con su artículo «La Administración frente a la pandemia: alianzas y estrategias», la selección de papers innovadores presentados en el pasado XXV Congreso Internacional del CLAD 2020, y la síntesis de las 5 mejores propuestas institucionales presentadas por los alumnos en el Curso Internacional.

Los papers seleccionados del área temática «Modelos de gestión y políticas públicas en el marco de los ODS y la Agenda 2030», del Congreso Internacional del CLAD, celebrado en noviembre de 2020 de forma virtual y presencial, son:

- «Gobernanza global y los ODS después del covid-19», de Enrique Conejero Paz, de la Universidad Miguel Hernández de Elche, España.
- «Gestión pública y Agenda 2030 en tiempos de pandemia: acciones y lecciones en Bolivia», de Pamela J. Ojeda Callisaya, de la Fundación Cideal, Bolivia.
- «La educación superior pública-privada en Colombia y los ODS», de José Silva Ruiz, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia.

Parte fundamental de esta colección es la incorporación de los resúmenes de los cinco mejores proyectos presentados por los alumnos durante el Curso Internacional y que hoy presentamos como aportes concretos para fortalecer la institucionalidad pública de la región:

- Propuesta de implementación de la «Agenda 2030 en la Planificación Institucional de la Municipalidad de Heredia, Costa Rica», de Rosibel Rojas Rojas, coordinadora de Control Interno de la Alcaldía de Heredia, Costa Rica.
- «Agenda 2030 y los ODS en Venezuela desde el Postgrado de Seguridad Social de la Universidad Central de Venezuela», de Noralys Villarroel, docente investigadora del Área de Postgrado en Seguridad Social (APSS) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES) de la UCV.



- «Fortalecimiento de capacidades sobre la Agenda 2030», de Alba Gabriela Garay Romero, especialista en Monitoreo Institucional y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), División de Monitoreo y Seguimiento/Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación, Secretaría de Coordinación General de Gobierno de Honduras.
- «La difícil incorporación de la Agenda 2030 en el *Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região* (TRT/RJ)», de Roberto Fragale Filho, Juez Titular de la 1ra Vara do Trabalho de São João de Meriti, en Río de Janeiro, Brasil.
- «Estrategia integral para localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los gobiernos locales del estado de Jalisco», México, de Rosa María Flores Rodríguez, encargada de Vinculación y Gestión de Proyectos del Laboratorio de Estudios Económicos y Sociales, México.

Saludamos a todos los autores, alumnos y autoridades que los respaldaron en todo momento y, sobre todo, al lector atento de este libro, que busca y encontrará herramientas teóricas y prácticas para realizar su particular pero necesario aporte en la mejora de la institucionalidad de su país.

Francisco Javier Velázquez López

Secretario General del CLAD

Ciudad de Caracas, mayo de 2021



CAPÍTULO 1

La Administración
frente a la pandemia:
alianzas y estrategias

La Administración frente a la pandemia: alianzas y estrategias

Manuel Arenilla Sáez

*Catedrático de Ciencias de la Administración
de la Universidad Rey Juan Carlos. España*

I. Una época de cambios

A lo largo de la historia, las personas que han vivido determinados acontecimientos no suelen ser capaces de percibir su verdadera dimensión. Por eso decimos que se necesita tomar distancia, para tener un diagnóstico más certero. Desde finales del siglo pasado suceden fenómenos nuevos en los órdenes social, económico, militar, internacional, político, administrativo, científico, tecnológico, medioambiental, cultural y filosófico-religioso, que muestran que nos encontramos en un cambio de era. Lo propio de estos fenómenos es su celeridad.

Los referentes que nos habían servido hasta ahora para entender la realidad y para afrontar o resolver los desajustes que producía han dejado en buena parte de ser útiles. Necesitamos otra guía de actuación basada en la revisión de los viejos valores y la introducción de otros nuevos. Precisamos, en definitiva, proyectar una mirada distinta al mundo y empezar a construir un nuevo futuro.

La cultura burocrática no se adapta bien a los cambios. De hecho, las instituciones dominadas por esta cultura se diseñaron para resistir los cambios no consolidados. La manera en la que se afrontan por muchas administraciones la digitalización, el cambio climático, la Agenda 2030 y ahora la covid-19, muestran su falta de resiliencia y de adaptación a los cambios, además de no haber interiorizado la gestión de los riesgos del entorno, tales como los medioambientales, los económicos, los geopolíticos y los sociales, entre los que se encuentran las enfermedades contagiosas (Foro



Económico Mundial, 2020a). La identificación entre una institución pública y las personas que la integran hace que su perfil condicione sobremanera su cultura interna. Al predominio de la cultura formalista en muchas administraciones, se añade que suelen estar integradas por personas con una edad media superior a la de su sociedad, lo que no las hace, en general, proclives al cambio.

De todas las transformaciones que se producen a nuestro alrededor, hay algunas que ya están modificando las bases de nuestra Administración, aunque quizá no seamos conscientes de ello. En primer lugar, se había experimentado felizmente una extensión de la democracia desde principios de este siglo, en los últimos años se ha producido un retroceso («*The Economist*», 2021a). Y lo que es más significativo, el cuestionamiento de principios y bases de la democracia, como la separación de poderes, o la garantía de algunos derechos y libertades, incluso en países que forman parte de la Unión Europea. Se extienden así las democracias *iliberales*, los nacionalismos y los populismos, y el riesgo de los desafíos autoritarios (Nye, 2020). En segundo lugar, las brechas de la desigualdad, fundamentadas en el predominio de la eficiencia económica, se han visto acrecentadas, primero por la Gran Recesión y ahora por la pandemia —para la que no estaba preparada ningún país (*Nuclear Threat Initiative & Johns Hopkins Center for Health Security*, 2019: 9). A la vez, se produce una alta concentración de la riqueza en pocas manos (ONU, 2019: 25). Esta situación nos pone ante un horizonte en el que el futuro no es necesariamente mejor, al menos para todos.

La tercera transformación es la digitalización, cuyo efecto más significativo para la Administración es la aparición de una serie de entidades que amenazan su posición de prescriptora y de intermediadora con los ciudadanos y la sociedad. En el desarrollo actual de las tecnologías y herramientas digitales, la Administración parece que ha perdido la iniciativa y el liderazgo en su implantación en la sociedad; no logrando así, por ejemplo, saldar las brechas digitales que generan y que acrecientan las existentes, como hemos comprobado durante la pandemia en el sector



educativo. Estas brechas se resumen en la distancia, muchas veces insalvable, entre *los que tienen y los que no tienen* (Sault, 2021).

El cuarto cambio es la centralización propiciada, en parte, por la digitalización. La producción y la emisión de pensamiento que tiene impacto en la vida pública se sitúa en determinados organismos internacionales, centros de pensamiento, así como en algunas universidades. El resultado es la existencia de un pensamiento político y económico casi único, que influye en las decisiones que afectan a los Estados y a sus ciudadanos. Esta centralización se observa también en la I+D+I, al drenarse el talento investigador producido en muchos países hacia los centros de investigación situados en unos pocos países y empresas. Finalmente, la industria del entretenimiento se ha transformado con gran rapidez, centralizándose en unas pocas plataformas norteamericanas que la covid-19 ha potenciado y que debilitan las identidades de los distintos países, que apenas pueden contrarrestar con sus medios los efectos que generan en la cultura y los valores sociales. Frente a esta situación, surge la reacción de los nacionalismos y los movimientos identitarios.

La utopía de que la tecnología digital produciría un incremento de la autonomía personal y de la capacidad de influencia individual en las decisiones que le afectan no se ve sostenida por la fuerte jerarquización en los campos señalados. Así, la capacidad de incidencia de la política en la vida de las sociedades está condicionada por la posición que ocupe cada país en la escala de las diferentes centralizaciones señaladas.

Los perjudicados por la centralización y la globalización de la riqueza en pocas manos han sido las clases medias y los trabajadores menos formados de los países desarrollados. Una de las consecuencias de esto es el reciente rechazo a la globalización que alimentan los populismos y los nacionalismos, una de cuyas manifestaciones ha sido el Brexit. Las evidencias parecen mostrar que la liberalización del comercio ha conducido a un mejor desempeño económico, aunque haya sido a costa de la reducción de los salarios de los trabajadores en muchos países y,



por tanto, haya incrementado los niveles de desigualdad (Addy y Petric, 2021).

Estos y otros cambios alteran los patrones de conducta, los hábitos, los comportamientos y las creencias de los ciudadanos (Fukuyama, 2020; «*The Economist*», 2021a; Bepa, 2011: 21; Howaldt y Schwarz, 2010: 4). El efecto de estos cambios en la Administración ya es visible. Desde la Gran Recesión se ha acrecentado su falta de capacidad para atender la diversidad y los problemas mal estructurados, que ya son los más relevantes. La Administración ve reducida su capacidad de intermediación con los ciudadanos, pero también con los sectores social y productivo; tiene grandes dificultades para la proactividad, la resiliencia y la introducción de una planificación efectiva; y no se orienta a la gestión del riesgo sistémico, el global y el del entorno, sino solo al específico o interno (Arenilla, 2011: 86).

Para poder intervenir en esta situación, una centralidad renovada del Estado y de la Administración pasa por intervenir en los aspectos señalados mediante la construcción de alianzas fuertes y estables entre Estados, corporaciones y sociedad, y el reforzamiento democrático de muchos de esos centros, para lo que la Agenda 2030 puede ser una buena aliada. Se trataría de diseñar un Estado de bienestar social 3.0, con una red de seguridad social más fuerte, una mejor coordinación, una regulación más ágil e inteligente, un gobierno más efectivo y un sistema de salud pública mejorado significativamente (Acemoglu, 2020a), así como una educación más equitativa socialmente y una capacitación laboral que permita cerrar las crecientes brechas de habilidades, potenciando el aprendizaje permanente por los gobiernos (Foro Económico Mundial, 2021c).

La gestión de lo extraordinario —la pandemia, las crisis económicas, el retroceso en los logros sociales, etc.— supera a la gestión ordinaria, que es para la que se tiene capacidad cuando se dispone de los recursos necesarios. El contrato social mantenido durante décadas entre un poder público, que representa al conjunto de la sociedad y atiende mayoritariamente los intereses sociales,



a través de unos crecientes servicios públicos y una ciudadanía que a cambio le otorgaba legitimidad, parece que se ha roto.

El daño causado en las instituciones públicas

Las transformaciones señaladas, entre otras, profundizan el descrédito y la falta de confianza en las instituciones públicas y en sus integrantes, y la aparición y extensión de los fenómenos nacionalistas y populistas. Las viejas adscripciones ideológicas de izquierda y de derecha se ven acompañadas por diferentes identidades que rompen la convergencia de un conjunto de ideas que dominó durante algunas décadas tras la Segunda Guerra Mundial.

El daño que sufren las instituciones públicas es de doble naturaleza y muestra la gravedad de la situación que ha evidenciado la pandemia. Por un lado, se les acusa de ineffectividad para contrarrestar los efectos catastróficos en la vida de los ciudadanos, del desempleo, la desigualdad, la pobreza y las brechas sociales (OCDE, 2016: 68). Asimismo, se cuestiona su función integradora en servicios críticos como la educación y la sanidad, que se han deteriorado con la pandemia. Es decir, se cuestiona que sean capaces de cumplir con la condición necesaria para que las instituciones públicas tengan el reconocimiento ciudadano y se les otorgue legitimidad y confianza. Por otro lado, se cuestiona la actuación política y el funcionamiento de la democracia desde un punto de vista operativo en el que obran los valores, las creencias y los comportamientos de los políticos, el ámbito donde se sitúan los anhelos y esperanzas de los ciudadanos por una sociedad mejor y por su futuro. Esto se concreta en el desacople entre las necesidades y demandas ciudadanas y los referentes y el estilo de actuación de los responsables públicos. Estos aspectos son la condición suficiente para otorgar la legitimidad y la confianza política que, en general, se encuentran en niveles muy bajos. A esta doble situación se añade el hecho de poner en duda que la administración pública pueda interpretar adecuadamente el bien común, y así integrar debidamente en sus procesos la gran



diversidad de intereses que intervienen en la acción pública y que pueden encontrarse en conflicto.

El doble daño señalado hace que la Administración se haya adentrado más allá del umbral de riesgo sistémico, poniendo en peligro su capacidad de liderazgo social, de intermediación social y de reducción de la incertidumbre en el futuro. Se ha adentrado en él porque no encuentra otra forma de actuar que la realizada en el pasado, que le dio éxitos y que, en general, todas las administraciones practican. El siguiente paso es la quiebra, que ya se manifiesta en la pérdida de una parte de su función social y en la falta, por ejemplo, de capacidad para identificar, canalizar y resolver el conflicto social, como se puede comprobar ya en muchos lugares del planeta. Esta quiebra se muestra también en la creciente fragmentación social evidenciada en los riesgos persistentes y emergentes para la salud humana, el aumento del desempleo, la ampliación de las brechas digitales y la desilusión juvenil (Sault, 2021).

A ese umbral de riesgo sistémico también se llega porque los poderes públicos han ido perdiendo la capacidad de interpretar los cambios que suceden a su alrededor, por considerar el futuro como una extensión del presente y porque prestan poca atención al *principio de precaución*, que se dedica a reducir los riesgos (Ski-delsky, 2020; Arenilla, 2011: 78 y ss.). Las bases de la actuación de la Administración se sitúan en principios, valores y creencias de hace unas décadas, cuando la expansión de la Administración no conocía límites y el interés general era reconducible a un conjunto de intereses sociales abarcables y existía la creencia en una ciudadanía uniforme, al menos en los países desarrollados.

Entre los cambios que se están produciendo se encuentra el hecho de que una parte de los ciudadanos sienten que son merecedores de confianza por sus autoridades, que son capaces de asumir más responsabilidades en la consecución del bien común. Dificilmente los ciudadanos van a otorgar confianza a las autoridades e instituciones públicas si no son merecedores de ella por parte de quienes se la reclaman. Sin embargo, los integrantes de



los poderes públicos acusan un ángulo muerto de visión, aquel que les impide ver la realidad desde la percepción de aquellos a quienes están destinados a servir. De ahí que hagan propuestas a los ciudadanos y digan actuar en su nombre, pero *desde* el punto de vista de los responsables de la gestión pública. El resultado no puede ser otro que el engrandecimiento paulatino de la distancia existente entre las instituciones públicas y la sociedad, y consecuentemente la pérdida de confianza y legitimidad por parte de ellas.

Lo que más se ha transformado en la sociedad en las últimas décadas ha sido la ciudadanía. La extensión de la democracia a muchos países, el notable incremento de los niveles educativos en la población, el uso de las tecnologías (singularmente de las redes sociales, que brindan la posibilidad de comparar la situación individual y colectiva de lo que sucede en otros lugares), producen la paradoja de que los ciudadanos, al darse cada vez más cuenta de las carencias que afectan al logro de los objetivos sociales, reducen la confianza en los gobiernos, a pesar de que son más conscientes de sus limitaciones. De esta manera, la disminución de la confianza y de la legitimidad de las instituciones es resultado, en parte, de sociedades democráticas modernas, inclusivas y socialmente justas (Fukuyama, 2020: 65). Quizá se tenga que concluir que deberemos convivir con un cierto grado de desconfianza política, aunque haya que mantenerla en niveles admisibles para la preservación de la democracia.

Los problemas de oferta de las administraciones públicas en muchos países se han tratado de resolver, en el pasado, durante los períodos de crisis, haciendo menos de lo mismo para, transcurridos los aprietos, volver a hacer algo más de lo mismo sin cuestionar la cartera de servicios del sector público, su priorización ni las alternativas disponibles. Entendida así la gestión, se convierte en inercial y mimética de las administraciones que han dispuesto de más medios o de más desarrollo. Al hacer todos prácticamente lo mismo, no es necesario cuestionar lo que se está haciendo. De ahí que los procesos reformadores en realidad hayan sido, en general, procesos modernizadores que no han cuestionado las bases



culturales de la actuación administrativa. Los elevados consensos alcanzados durante años en los países desarrollados entre las fuerzas políticas del centro del espectro político hicieron el resto para no cuestionar el modelo de administración. Las alternativas a este se produjeron en países que ya contaban con una cultura orientada a los resultados y a la interacción con todo tipo de agentes, por lo que fue más fácil que arraigara la nueva gestión pública.

El despertar generalizado de muchos países al desarrollo y a la democracia, como en Latinoamérica, no ofrecía grandes oportunidades para replantear el modelo de crecimiento del Estado, ya que lo que las élites, y la población en general, se habían puesto como objetivo era emular a los países más desarrollados. Esto se veía favorecido e impulsado por los organismos internacionales y las agencias de cooperación. La Gran Recesión, sus réplicas en el mundo, y ahora la pandemia, han terminado con la idea de que el bienestar llegaría a todos si se sabía esperar y se hacía lo correcto.

La crisis iniciada en 2008 se abordó con una serie de ajustes y recortes que no siempre propiciaron el debate público sobre la delimitación del núcleo garantizado de los derechos de los ciudadanos en relación con las actividades y servicios públicos. La reacción, especialmente entre las personas más jóvenes, ha sido la de rechazar futuros ajustes con motivo de la crisis generada por la pandemia. Más allá de las posiciones ideológicas que se puedan mantener, este rechazo hurta elementos importantes en el debate sobre la sostenibilidad de las administraciones y los servicios públicos en estos momentos.

No consta que se esté afrontando la actual crisis de covid-19 desde planteamientos de gestión pública diferentes a los empleados en el reciente pasado. De este se ha aprendido que es necesario posponer las medidas de ajuste o recorte mientras se expande el gasto público. En el caso español, la priorización de esta expansión, efectuada con fondos europeos, se ha descentralizado en las comunidades autónomas. Esto puede arrojar una gran dispersión de esfuerzos y la renuncia a unos derechos mínimos garantizados en todo el país, agravando así las significativas brechas sociales y



territoriales existentes. Este riesgo es común a muchos países que tienen que paliar los efectos de la pandemia.

Fortalecer las instituciones públicas con alianzas y un nuevo ciudadano

Toda transformación requiere un cambio cultural, una alteración significativa en la manera de pensar y de actuar. No parece posible que puedan afrontarse los problemas de las sociedades de hoy con las capacidades, recursos, visión y modelos de análisis anteriores. En este sentido, la Agenda 2030 arroja sobre la actuación pública una visión universal, holística, integral e integrada que alcanza al conjunto de la humanidad. Es así como se puede hablar de que la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan desde 2015 una gran oportunidad para transformar radicalmente los fundamentos de la gestión pública.

Es preciso fortalecer las instituciones públicas y dotarlas de una serie de capacidades de las que ahora carecen, como se ha puesto de manifiesto durante la pandemia. Por ejemplo, incorporando sistemas de detección, diagnóstico, anticipación e innovación (Cortés, 2020); fortaleciendo las redes de colaboración interinstitucional, con la sociedad y con los ciudadanos; estableciendo sistemas de planificación y de gestión de riesgos (OCDE, 2021a). Esto implica centrar la gestión de las personas en la experiencia del trabajo, los valores del servicio público, la misión y el bien público, para atraer y retener a empleados diversos, multidisciplinarios y representativos socialmente, otorgando importancia a la capacitación (*Ibidem*).

Quizá lo más relevante de la Agenda 2030 es su diagnóstico implícito de la impotencia de los Estados, sus instituciones e integrantes para resolver los grandes retos actuales. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la dificultad que tienen muchos países desarrollados para cumplir algunos de los ODS, especialmente aquellos que conllevan las necesarias transiciones energética, económica y financiera, y territorial y ecológica, sin dejar atrás la superación de las desigualdades o el hambre.



En muchos Estados, el ángulo muerto de visión de las autoridades e instituciones públicas impide ver o entender el alcance de los cambios sociales y económicos que están sucediendo. Desde el habitual enfoque vertical, fenómenos como la economía social, la responsabilidad social corporativa o la innovación social, tan creativa durante la pandemia, por ejemplo, se tratan aisladamente en los departamentos correspondientes de la Administración. Si los gobiernos los contemplaran desde una posición elevada, verían que aportan una enorme cantidad de recursos y conocimientos de los que la Administración pública podría aprovecharse para conocer mejor la realidad y poder así acertar con la puesta en marcha de las políticas y actuaciones públicas. A estos recursos y conocimiento hay que sumar los provenientes de las empresas, las organizaciones del tercer sector y de los ciudadanos individuales. Para ello es preciso reconocer la impotencia a la que se hacía referencia; de ella deben surgir las bases del nuevo liderazgo de la administración pública.

El nuevo liderazgo público se basa en la concepción de la esfera pública, con la Administración en posición central, como una plataforma de conexión con actores de todo tipo con los que mantiene alianzas de naturaleza diversa. Este es el sentido para la gestión pública del Objetivo 17: alianza para los objetivos. Se trata de superar los fenómenos participativos habituales que, en muchas ocasiones, conducen a reforzar viejas instituciones y comportamientos elitistas o corporativos. Surge, de esta manera, una realidad aumentada de lo público, que ya no puede identificarse solo con la Administración, sino que se extiende a la comunidad. Para ello necesita el talento y los recursos de las más variadas organizaciones sociales y empresas, y también de los ciudadanos individuales para coproducir servicios públicos y mejorar así el bien común.

Este cambio de observador que se le pide a la Administración está motivado fundamentalmente por la transformación que ha experimentado el ciudadano en las últimas décadas. Todavía vemos en algunos textos normativos recientes la referencia a los



administrados como destinatarios de las actuaciones públicas. Esta visión de sometimiento no puede ignorar que más allá de esta consideración, o la de cliente o usuario, nos encontramos ante verdaderos sujetos titulares de derechos y de obligaciones con la comunidad, de ciudadanos, por tanto. Ha surgido un ciudadano democrático con una voluntad creciente de *co-conformar* con el poder público la sociedad, así como de exigir que se produzca un alineamiento entre los referentes de actuación del ámbito público y de sus dirigentes con sus necesidades y expectativas. A ese alineamiento puede ayudar la gestión por valores y su orientación a la Agenda 2030 y los derechos humanos¹. Esto requiere que los poderes públicos impulsen o activen a la sociedad y pongan a su disposición los recursos necesarios (Adams y Hess, 2008: 3-4).

Ya no basta con recurrir a los tradicionales refuerzos de la democracia representativa a través de técnicas e instrumentos de participación ciudadana. Es preciso un nuevo modelo político y económico y un nuevo contrato social más equitativo, inclusivo y sostenible, que garantice el equilibrio y el bienestar efectivo de todos los ciudadanos y acabe con las situaciones de pobreza y de desigualdad existentes en muchos países, también en los más desarrollados (*United Global Compact-Accenture*, 2019; Christensen, *et al.*, 2019; Foro Económico Mundial, 2020b).

La búsqueda de un nuevo modelo democrático afecta a la administración pública y a la necesidad de que practique la apertura, la diversidad, la representatividad y la inclusión de una manera esencial, que vaya más allá del cumplimiento formal de los principios del gobierno abierto, tan escasamente

¹ Véase, por ejemplo, el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas (2019), *Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct and Business & Human Rights*. (En <http://bit.ly/3bfh7tF>). El Instituto Danés de Derechos Humanos ofrece una Guía de los derechos humanos de los ODS que facilita el alineamiento que se señala. (En <https://sdg.humanrights.dk/es>). Alemania ha anunciado una ley que obliga a las grandes empresas a asumir la responsabilidad de los derechos humanos en sus cadenas de suministro. (En <http://bit.ly/2PxSyQd>).



utilizados durante la pandemia. Esto implica, por ejemplo, que los ciudadanos se incorporen en todo el ciclo de las políticas públicas y en el proceso normativo.

El elevado riesgo apuntado para el Estado y la Administración de dejar de mantener parte de su función de liderazgo e intermediación con la sociedad requiere además una rápida y profunda digitalización. La pandemia ha puesto de manifiesto que es posible. Aunque también ha evidenciado que muchos se han quedado atrás al partir de condiciones de desigualdad en el acceso a las herramientas y tecnologías digitales (Cepal, 2020). Así, las consecuencias del cierre de las escuelas han afectado desigualmente, atendiendo a consideraciones de carácter territorial, socioeconómico y nivel educativo de los hogares (Banco Mundial, 2020).

En este apartado se ha puesto énfasis en la necesidad de un cambio cultural radical que remueva las bases en las que se asientan las administraciones públicas, con el fin de recuperar su legitimidad y la confianza de los ciudadanos. Esto conlleva una transformación profunda de los principios, valores, creencias y comportamientos de la función pública. Para ello se necesita un nuevo liderazgo de tipo inclusivo, y fortalecer la capacidad institucional, especialmente en los recursos humanos, aprovechando las posibilidades que ofrece la tecnología. Finalmente, debería dejarse de contemplar como un reto casi inalcanzable medir, contrastar y evaluar a las personas, las organizaciones y la gestión pública.

II. La inmediatez de los cambios económicos

En situaciones de estabilidad, la economía marca el contexto financiero de la Administración, influye en la orientación general de la actuación pública y puede determinar algunas de sus políticas públicas atendiendo a la conformación de los intereses en juego. No obstante, el margen de maniobra de la Administración es amplio por lo que los condicionantes económicos actúan



normalmente de manera mediata. Este panorama cambia cuando se viven períodos convulsos, como los actuales.

La tendencia natural de organizaciones de todo tipo a preocuparse más por los riesgos organizativos que por los sistémicos y globales hace que la Administración afronte los cambios que se producen en el entorno en clave interna, buscando soluciones de gestión que le dieron resultado en el pasado. Sin embargo, no es posible abordar los riesgos actuales con las mismas lógicas políticas, sociales o económicas del pasado, por lo que las instituciones que se crearon para reflejarlas, poco a poco han dejado de estar vigentes ya que no pueden identificar y valorar los nuevos riesgos que amenazan a la humanidad y a cada organización en concreto. Tampoco es posible tratar los riesgos de manera unilateral al trascender sus consecuencias los límites de cada institución (Beck, 2011: 16, 19). Este conjunto de características hace que la Administración, al insistir en las soluciones e instituciones del pasado, se adentre en el umbral de riesgo sistémico, que en su caso significa pérdida de legitimidad y confianza. El entorno económico en el que ha venido actuando la Administración en las últimas décadas ha cambiado significativamente, y la pandemia ha acelerado algunas de las tendencias.

El edificio que creíamos sólido y que habíamos ido construyendo, al menos en los países desarrollados, desde la Segunda Guerra Mundial, había logrado sobrevivir a algunas crisis periódicas haciendo arreglos basados en los materiales originales. El mundo logró una serie de avances sin precedentes en la reducción de la mortalidad infantil, la erradicación de la pobreza, el aumento de la esperanza de vida y la expansión de la alfabetización (Schwab, 2020). Esto se quiebra a partir de la Gran Recesión, en la que despertamos a una realidad de retroceso en algunas conquistas como la igualdad. Así, la caída de los salarios reales, el auge de la competencia china y la aceleración del proceso tecnológico completan las causas principales de que el 1 % de la población más rica del planeta aglutine el 33 % de los ingresos mundiales (PNUD, 2019: 147). Esto se produjo a la vez que se



lograra que salieran de la pobreza extrema millones de personas, se redujera la mortalidad infantil, aumentara la representación de las mujeres en la política, disminuyera la mortalidad materna, se incrementara la ayuda al desarrollo, aumentara notablemente el acceso al agua potable, se extendiera la cobertura de la vacunación, se extendiera la escolarización y aumentara la penetración de Internet, como se puso de manifiesto en los logros de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ONU, 2016).

Las tendencias anteriores se mantuvieron en los países en desarrollo en general hasta 2015, desplomándose a partir de la pandemia, que ha empujado a la pobreza extrema a más de 100 000 000 de personas en el mundo —de ellos, 86 000 000 son niños—, que se añaden a los 680 000 000 previos, y ha afectado severamente a 1 600 000 000 de trabajadores de la economía informal (ONU, 2020d; Foro Económico Mundial, 2020b). El desarrollo humano global ha retrocedido en 2020 por primera vez desde que empezaron a hacerse los cálculos en 1990 (PNUD, 2020b). En fin, el objetivo marcado de reducción de la pobreza para 2030 está en serio peligro, y su logro se vincula a un crecimiento económico en estos próximos años que es incierto para muchos países (ONU, 2020e).

El capital ha debilitado sus vínculos territoriales, desligándose de los Estados y sus sistemas democráticos, impositivos, de bienestar y de elecciones (ONU, 2019: 25 y ss.), por lo que la capacidad de las instituciones públicas en la ordenación y regulación de la economía ha disminuido. No obstante, los gobiernos y determinadas organizaciones supranacionales tienen la capacidad de incidir en los movimientos de los inversores mediante, por ejemplo, la oferta de infraestructuras adecuadas, la mejora de la conectividad, una fuerza laboral debidamente formada y niveles bajos de corrupción (Addy y Petric, 2021). A la vez, se ha incrementado la competencia entre los países más desarrollados por atraer a las empresas, especialmente las de base tecnológica, produciéndose un regateo de impuestos a la baja que ha facilitado el surgimiento de nuevos monopolios globales (Schwab,



2020). Esto llega a poner en cuestión la legitimidad de entidades supranacionales, como la Unión Europea, que es incapaz de resolver este problema que mina uno de sus fundamentos.

Vivimos una nueva realidad social en red resultado de la globalización del capital, de la producción y del comercio; de una sociedad civil en auge que exige más libertad, democracia, apertura y privacidad; y de los grandes avances tecnológicos que propician una conectividad sin precedentes. En esta sociedad dominan ideas económicas, como la competencia que se extiende a ámbitos de emprendimiento que no estaban mercantilizados ni monetizados. Esto genera las economías colaborativas, que pueden estar orientadas a las redes (*Airbnb, HomeLink*), a la transacción (*Vibbo, Home Away*) y a la comunidad (*Cirosel, La Colmena dice sí*) (Gil, 2016).

La robotización, la automatización, la tecnología de nube, el *Big Data*, el internet de las cosas (IoT) y la inteligencia artificial (IA) están sustituyendo a trabajadores en las sedes centrales de los países más desarrollados y eliminando numerosas tareas en el sector de administración y oficinas de muchas empresas. El cambio del modelo productivo está haciendo que se recurra a especialistas de fuera de la organización, se externalicen los servicios de soporte, marketing y ventas, se tienda a la globalización financiera y el movimiento de capitales transfronterizos, persiguiendo un mercado único mundial (Addy y Petric, 2021), y se reduzca la demanda de trabajadores debido a las plataformas digitales de intermediación y a la extensión de la robótica, el *machine learning* y la inteligencia artificial. El efecto es un cambio profundo de las relaciones laborales en las organizaciones y en la gestión del talento al desconectarse el trabajo de los empleos y las empresas (Cañigual, 2018).

Las plataformas laborales como *TaskRabbit, Upwork, We Are Rosie, Guru* y *Uber* incorporan a trabajadores autónomos para realizar tareas determinadas y temporales en diversas áreas como marketing, ingeniería, administración o finanzas, aprovechándose de herramientas tecnológicas como *Mural, Slack* y *Zoom*. A



esto hay que añadir el trabajo basado en el conocimiento y la creatividad, que son la base de la cuarta revolución industrial, y que van a arrinconar las tareas peligrosas en favor de los robots, como propone *Fetch Robotics* (Dickerson, 2020).

La nueva realidad social alimenta la economía colaborativa. Uno de sus efectos es la posibilidad de aceptar salarios más bajos, ya que los trabajadores pueden obtener un ingreso extra al margen de sus ingresos formales. En un efecto extremo, esta tendencia podría llegar a la supresión de determinados empleos, al desprenderse las empresas de una parte o de la totalidad de sus plantillas y contratar en el mercado a personas con trabajo autónomo. Esta situación puede hacer crecer la economía sumergida, el autoempleo y el trabajo a tiempo parcial (Gil, 2016). Esto puede conducir cambios en los modelos de relaciones laborales y en la economía, que pueden agravarse en la actual situación pandémica por covid-19 (ONU, 2020d: 22).

En lo que respecta al teletrabajo, rubro muy potenciado durante la pandemia, sabemos que va a alterar la localización geográfica de los empleados y la conformación de las grandes ciudades, y que puede ayudar, por ejemplo, a incorporar segmentos de la población infrarrepresentados, como las personas con discapacidad (*Mckinsey Global Institute*, 2021).

El elevado riesgo que representan las cuestiones medioambientales a largo plazo lleva a introducir una nueva orientación a la economía con el fin de evitar la degradación ambiental y priorizar la biodiversidad y la naturaleza. Surge así el concepto de economía circular, en la que los desechos se eliminan y los productos se reincorporan al proceso productivo al final de su utilización. Su importancia económica se cifra en más de 4,5 billones de dólares hasta 2030 (Foro Económico Mundial, 2020b). Además, será necesario combinar las habilidades tecnológicas con capacitaciones específicas relacionadas con el medio ambiente, más allá de los *empleos verdes* que existen; por ejemplo, en el sector de la automoción (Dickerson, 2020).



El efecto de las transformaciones económicas actuales en el empleo rompe la tendencia de lo que había sucedido en otras revoluciones industriales. En la actual, el incremento de la productividad no se corresponde con la creación de más puestos de trabajo ni con la reducción de las jornadas laborales; los empleos perdidos en la producción industrial y agraria no están encontrando el acomodo adecuado en el sector terciario; y la expansión de los mercados no reabsorbe suficientemente el trabajo que ha sido afectado por la robótica y la inteligencia artificial, generando de esta manera precarización y desempleo. Además, la pandemia ha acelerado el cambio de profesión, pudiendo llegar a afectar hasta el 25 % más con respecto a la situación anterior a la pandemia, en 2030. Esto tendrá consecuencias especialmente en los trabajadores sin título universitario, las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes. La reconversión de los trabajadores se está basando ya más en las competencias y la experiencia que en los títulos académicos. Todo ello representa un reto importante para los gobiernos, que deberán ofertar el acceso equitativo a las infraestructuras digitales y adoptar soluciones ágiles y creativas (McKinsey Global Institute, 2021).

La pandemia está haciendo que se revise la amplia deslocalización de la producción industrial que se había producido en las últimas décadas para obtener una reducción en los costes. Ahora se plantea un acortamiento de las cadenas de suministro para que prevalezcan los mercados más cercanos a la sede principal, una vez que se ha constatado durante la pandemia la fragilidad de esas cadenas (Skidelsky, 2020).

La economía digital ha superado ampliamente el espacio nacional y la capacidad de los Estados y de organismos como la Unión Europea para someter a algún tipo de control a, por ejemplo, las empresas globales de base tecnológica para aplicarles su regulación sobre la privacidad y sus sistemas impositivos y de fiscalización tradicionales. Durante la pandemia, los mercados han dado cada vez más valor a las empresas con activos intangibles, como la propiedad y el control de los datos con relativamente



pocos empleados, lo que no parece que vaya a revertirse en el futuro (Spence, 2020).

Se demanda e intenta una gobernanza global democrática, pero esta necesidad choca con la rivalidad tecnológica y militar entre China y Estados Unidos, la aparición de nuevos polos geoestratégicos y con las tendencias fuertemente centralizadoras que se han señalado (Acemoglu, 2020b). Colisiona también con el gobierno real de los organismos supranacionales, que tienen una débil base democrática, al dominar en ellos una poderosa y consolidada tecnoestructura que no rinde cuentas a los ciudadanos. Esta situación también obstaculiza fundamentar la cooperación e inversión internacionales sobre la base de la igualdad para fortalecer las democracias, especialmente de los países en desarrollo, en torno a la Agenda 2030 (ONU, 2019: 22).

En un sentido positivo, el covid-19 ha producido una mayor cooperación multilateral para mantener estas cadenas y reforzar el comercio regional y mundial, como pone de manifiesto el acuerdo de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AFCFTA) recientemente formada por 54 países (Addy y Petric, 2021); así como la Alianza Integradora Económica Regional (RCEP) constituida por países del sudeste asiático, Australia y Nueva Zelanda.

Si descendemos al nivel micro, a lo que sucede en las empresas pequeñas y medianas, vemos que estas tienen la posibilidad de organizarse en red por medio de las plataformas digitales de intermediación, con el fin de reducir costes de coordinación social de transacción económica y de asimetría de información. Sin embargo, su dependencia de las grandes empresas de base tecnológica es clara y muy probablemente se haya acrecentado durante la pandemia. Además, la propensión a dar más valor a las empresas con activos intangibles también alcanza a las empresas tradicionales, que es probable que no logren revertir la tendencia de la creciente desigualdad de riqueza respecto a esas empresas, por no poder incorporar en grado suficiente activos con alto contenido intangible y digital (Spence, 2020).



Surgen otros modelos de negocio basados en la desintermediación, además de los ya señalados de comercialización de los excedentes privados o economía colaborativa. A los efectos de la Administración, presentan la característica de que en muchas ocasiones se ofrecen y demandan bienes o servicios sin intermediación de terceros y sin regulación pública. La extensión y el desarrollo de la tecnología de *blockchain* se debe a que aporta confianza y seguridad, atribuciones ofrecidas tradicionalmente por el Estado.

Los consumidores en la actualidad esperan que las empresas contribuyan al bienestar social y a la consecución del bien común, lo que abre la puerta a un nuevo capitalismo que considera a la empresa como un organismo social. Supondría la implicación de las partes interesadas en la marcha de la economía, lo que daría lugar al *stakeholder capitalism*. Este se fundamenta en la idea de que las empresas que alinean sus objetivos con los objetivos a largo plazo de la sociedad, son las más propensas a crear valor sostenible a largo plazo para ellas mismas, la economía, la sociedad y el planeta. Esta orientación conlleva prácticas comerciales con mayor conciencia social y ambiental, lo que requiere que haya pautas más claras por parte de los gobiernos (Schwab, 2020; Foro Económico Mundial, 2020c).

Los efectos de la pandemia en la economía constatan la expansión del papel de los gobiernos en la economía a un ritmo y en una escala sin precedentes (Acemoglu, 2020a). Este hecho urge a recolocar los elementos que conforman la sociedad, la economía y el Estado. Así, de nuevo hay que debatir públicamente sobre la delimitación entre ellos; la asignación de la riqueza; la misión de las instituciones públicas y cómo logran sus fines; el ejercicio del poder en la sociedad y en los grupos que lo ostentan; la creación de alianzas para contribuir al bien común; la producción de servicios públicos y a quién corresponde hacerlo; la construcción y mantenimiento de la comunidad y el papel que tiene el ciudadano en ella; la vinculación entre el ciudadano y el poder público; y ahora, más que nunca, la producción, acceso y control de



la tecnología. En definitiva, el debate esencial en esta era digital sigue siendo sobre principios, valores y derechos del ciudadano.

III. La celeridad disruptiva digital y el cambio

Nunca el ritmo del cambio tecnológico ha sido tan acelerado como lo es ahora, ni va a ser tan lento como lo es hoy. Otra característica diferenciadora es su altísima interconexión entre las diversas tecnologías digitales, que hace que unas aprendan de otras y se realimenten y converjan los bits, los átomos, las neuronas y los genes. Esto está en la base de las transformaciones sociales y económicas actuales y en el inicio de la cuarta revolución industrial, acelerada por la respuesta a la pandemia (Sault, 2021; Foro Económico Mundial, 2020e).

Al cambio tecnológico contribuye la superabundancia de información sin límites físicos o temporales, que se alimenta del deseo de los ciudadanos de compartir la información y de tecnologías como las API (*Application Programming Interface*), el aprendizaje automático (*machine learning*) y la inteligencia artificial; así como también contribuyen las relaciones en red de carácter plano, dinámico y contingente, basadas en Internet, que propician la desintermediación, que se ve favorecida por la tecnología *block-chain*; el Internet de las cosas (IoT), que incorpora como consumidores y productores activos de información a los dispositivos, lo que permite controlar el entorno, los procesos productivos y los bienes y servicios; y por la ciberseguridad, que trata de evitar los riesgos inherentes al intercambio de información y a las comunicaciones y mantener la confianza en la tecnología.

Las tecnologías, más allá de la magia que anuncian, dejan promesas incumplidas, empezando por alcanzar una democracia más abierta y participativa. La utopía de una democracia en línea se ha saldado en la utilización de tecnologías para el voto electrónico, no de manera generalizada, y su extensión a determinados procesos participativos, también de alcance limitado. Esto es debido a que los problemas de base de la democracia electrónica no se



encuentran sustancialmente en el adjetivo, sino en el sustantivo. Lo mismo sucede con la participación electrónica. Además, las crecientes brechas de seguridad en las elecciones han hecho retroceder los intentos de introducir el voto electrónico en muchos países, tras constatare intentos o logros de manipulación de las elecciones.

Para obtener el máximo rendimiento de las tecnologías se precisa la interoperabilidad. Esta se refiere específicamente a la conectividad entre sistemas, pero los problemas de su extensión siguen siendo políticos. Difícilmente se van a conectar sistemas informáticos si observamos en las administraciones públicas el mantenimiento de numerosas barreras. La pandemia ha puesto de manifiesto que dos de las grandes dificultades para colocar en línea los procedimientos y no parar la actividad administrativa ha sido la carencia de una estrategia de administración de datos y la falta de conectividad de las bases de datos afectadas por procedimientos específicos, como los de empleo o los de ayudas sociales. Esta falta de interoperabilidad no solo se ha producido entre distintas administraciones, sino también en el interior de muchas de ellas.

Realmente los problemas no son, en general, tecnológicos, sino culturales e inherentes al proceso de conformación de las decisiones públicas en las que confluyen múltiples intereses en juego. Esto es lo que lleva a instituciones como la OCDE a solicitar que se modifiquen los procesos de las políticas públicas, incorporando en ellos a los ciudadanos y a sus intereses; mayores niveles de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas; desarrollar las capacidades institucionales; un ecosistema de gobierno digital; y tener en cuenta la forma en la que se ejerce el liderazgo en el país. Como se ve, se trata de los aspectos que se mueven en el nivel político de la relación entre el ciudadano y sus instituciones, y que condiciona la confianza política y la fortaleza de la democracia. Ya en un nivel más concreto, y refiriéndonos a la participación, para que el ciudadano muestre interés en ella, dados los muy bajos niveles de implicación ciudadana en



los procesos participativos, se pide que estos sean más accesibles, específicos, relevantes y atractivos (OCDE, 2016).

La aparición de nuevas tecnologías, y más si son disruptivas como las actuales, lleva aparejado el riesgo de la exclusión social. Se produce una primera brecha digital por el acceso y uso de las tecnologías, a la que hay que sumar la inequidad digital por los usos de Internet, ya que no todas las personas pueden aprovechar las posibilidades que ofrecen las herramientas digitales. Los que sí las disfrutarán pertenecen a los estratos sociales aventajados por el estatus socioeconómico o por el nivel de estudios (Gil, 2016).

Sabemos que las brechas tecnológicas potencian otras pre-existentes en la sociedad, en los colectivos más desfavorecidos, que también están siendo muy vulnerables por los efectos de la pandemia. Personas con discapacidad, mujeres, población rural, personas mayores, migrantes, personas con rentas bajas, etc., tienen escasas posibilidades de beneficiarse de los nuevos mercados de trabajo que se abren con las tecnologías digitales; siendo, por el contrario, los grandes perdedores del desplazamiento de los modelos productivos que quedan obsoletos (ONU, 2020e). Dicho de manera sintética, los dividendos digitales coexisten con las divisiones digitales.

Por los primeros datos que tenemos de la pandemia, los colectivos vulnerables señalados serían los más perjudicados por la acelerada digitalización que han experimentado las administraciones en todas partes (McKinsey Global Institute, 2020b). A esto hay que sumar la falta de transparencia informativa sobre los servicios públicos, especialmente cuando se emplean herramientas avanzadas para el pronóstico y la obtención de los datos en los que se basan la toma de decisiones, así como la reducción o eliminación de la intermediación entre el ciudadano y la Administración. Esto concluye en un incremento de la inequidad en el acceso a las prestaciones y servicios públicos.

La ONU viene alertando sobre los riesgos que están surgiendo ya en estos primeros momentos de la era digital. Constata la fragmentación de la interconexión digital y el fracaso por no



apoyar el avance del desarrollo humano para que disminuya la desigualdad, aumenten la paz y la seguridad, se promueva la sostenibilidad, se fomenten los derechos humanos y se satisfagan las necesidades humanas. La ONU urge a que la cooperación y la tecnología digitales se guíen por los marcos de derechos humanos tradicionales y las convenciones de la Organización. Para lograr la inclusividad de las tecnologías es preciso que los gobiernos implementen políticas específicas y realicen importantes inversiones, tanto en capital humano como en infraestructuras y regulaciones, y que se esfuercen en ayudar a los trabajadores que se enfrentan al efecto de la tecnología en su empleo. Para ello, es preciso que se debata socialmente sobre los límites, las normas y las aspiraciones en los usos de las tecnologías digitales, incluyendo la privacidad y el derecho a la intimidad, así como la ciberseguridad —para la que deben existir normas universales— con el fin de lograr unos resultados equitativos. En ese debate hay que incluir de manera clara la responsabilidad humana en los sistemas autónomos. Por último, la ONU señala que no se han acompasado el aceleramiento del cambio tecnológico con los mecanismos de cooperación y la gobernanza necesarios (ONU, 2019). Frente a estas necesidades, existen fuerzas en sentido contrario que dificultan alcanzar esas metas. Entre las más importantes hay que destacar el escaso interés de Estados Unidos y China en avanzar en la privacidad y en extender a la población los beneficios de la inteligencia artificial (Acemoglu, 2020b).

La apertura y las alianzas sobre la base de valores compartidos y de una nueva visión del futuro de la humanidad aparecen como las estrategias a seguir para resolver los retos e inequidades señalados. El objetivo es construir un futuro digital común.

IV. La disrupción digital en la administración pública

En muchos países falta un modelo digital al que referenciar las actuaciones en materia tecnológica. Esto puede tener una serie de efectos: no aportar una visión global, estatal e integral



que supere la fragmentación habitual en las organizaciones públicas; la falta de una estrategia basada en el diseño digital, la proactividad, la apertura por defecto, el impulso por el usuario y el enfoque basado en los datos y su administración; que el gobierno digital no se fundamente en enfoques abiertos y orientados al usuario, a los procesos y las transformaciones operacionales; concebir la tecnología como un mero medio que se incorpore a los procesos administrativos; que la Administración no dé ejemplo en la digitalización y la incorporación de las tecnologías digitales, en la innovación tecnológica y en su fomento en el sector privado; dificultar la potenciación de alianzas y de nuevos mecanismos de participación y de satisfacción del bien común; y limitar la consideración de la Administración como una plataforma abierta en la que se conecte conocimiento, tecnologías, recursos, organizaciones y personas (OCDE, 2019).

Con todo, lo más significativo en lo referente a la digitalización en el ámbito público es incurrir en el riesgo de creer que solo o principalmente estamos hablando de tecnología. Ya hemos visto que los cambios que se están produciendo desde hace algunas décadas en la Administración no están solo relacionados con las tecnologías. Es preciso verlas en interrelación con los otros factores del cambio, estudiando el impacto que están causando a la conexión entre Administración, sociedad y economía.

En cualquier caso, serán los gobiernos los que decidan, a partir de su propia visión, qué tareas automatizar, dónde invertir en las habilidades necesarias y cómo desarrollar una fuerza laboral con visión de futuro, flexible y satisfactoria. Esto hará que el futuro del sector público sea diferente al del sector privado y que avance a su propio ritmo (OCDE, 2021b). Si este no es el adecuado, puede producirse una distancia significativa entre ambos sectores, incrementarse el riesgo sistémico en la Administración y mermar aún más la confianza de los ciudadanos en ella, en el sentido que ya se ha señalado.



Los cambios requeridos

Los avances científicos y tecnológicos siempre han producido una atracción hipnótica en la humanidad con la promesa de un mundo mejor, a la vez que han generado desconfianza por sus efectos negativos en el empleo (Hidalgo, 2021). Las últimas décadas están repletas de esos avances, algunos por concretar, pero también de importantes retrocesos sociales, como hemos visto. En la tecnología depositamos la esperanza de una democracia más plena, de una sociedad más justa y participativa, de una economía más equitativa, de un mundo interconectado y cooperativo, de unas instituciones públicas más abiertas y proactivas al ciudadano. Es posible que las tecnologías permitan todo esto y más, pero también hemos visto que no lo harán por sí solas.

En 2002, la Comisión Europea señaló: «La tecnología evoluciona rápidamente, la penetración en Internet puede dispararse, pero el cambio social requiere más tiempo. Necesita cambios organizativos, transformaciones del modo de pensar, modernización de la normativa, otros comportamientos de los consumidores y decisiones políticas». Traducido a los tiempos actuales, significa que para que se pueda producir una digitalización extensiva de la sociedad, la economía y la Administración, se requieren cambios sociales profundos que la tecnología por sí misma no puede producir, aunque pueda impulsarlos, como hemos visto en el pasado.

La reflexión anterior debe hacernos distinguir entre los deseos motivados por el deslumbramiento de lo nuevo y las fuertes resistencias que suelen preceder a la innovación. Porque la digitalización es un proceso innovador de base tecnológica, por lo que debe seguir los pasos de todo proceso de transformación y cambio en la sociedad y en las organizaciones concretas². No se trata, por tanto, de un nuevo fenómeno social, económico o

² Un buen ejemplo de lo que se señala es la recientemente aprobada Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, que dedica una parte significativa de su contenido a aspectos como el teletrabajo, la inteligencia artificial, la robótica o la gobernanza de datos (en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>).



administrativo, aunque incida en ellos, sino de un tipo de innovación, en este caso de base tecnológica. Esto no obsta para que tenga especificidades en relación con otras oleadas tecnológicas del pasado, como se ha señalado.

Si antes se mencionaba que la celeridad y la conectividad eran dos de los rasgos principales del cambio tecnológico actual, ahora hay que apuntar que estas características casan mal con la cultura burocrática. Las instituciones públicas flexibles, abiertas y orientadas al establecimiento de redes de actores es posible que aprovechen mejor las ventajas tecnológicas que las más cerradas o que trabajan en silos. En cualquier caso, que exista celeridad en la forma en la que se producen los avances tecnológicos no significa que se trasladen con la misma velocidad a las organizaciones, incluso de aquellas más proclives a la innovación y el cambio. En realidad, las transformaciones culturales experimentadas en la mayoría de las organizaciones públicas debido a la tecnología son escasas, aunque quizá haya que esperar un tiempo para percibirlos.

Un ejemplo de lo anterior es lo que está sucediendo durante la pandemia. Por los testimonios recogidos en muchas administraciones iberoamericanas en los últimos meses, en todos los sitios se ha producido un intenso traspaso de los procedimientos presenciales a los virtuales. Algunos testimonios dudaban que la digitalización acelerada fuera a perdurar en el tiempo³. Incluso, si así fuera, se ponía en duda que se extendiera al conjunto de la organización. Se es consciente de que se precisa un amplio proceso de alfabetización digital en la sociedad y en la Administración, tanto para los empleados públicos como para los políticos. Está claro que se trata de un cambio cultural, y no solo de tecnología.

Algunos interlocutores llamaban la atención sobre cómo había emergido durante la crisis el talento desconocido en la organización en forma de especialistas en tecnologías y herramientas

³ En el sector privado, en el caso español, el 45,9% de los trabajadores y el 66,5% de los responsables de recursos humanos creen que las medidas de trabajo flexible se mantendrán después de la pandemia. (En <https://www.personio.es/hr/futuro-del-trabajo/#methodology>).



digitales que, sin embargo, no se desempeñaban en puestos relacionados directamente con ellas. Esto da una pista clara de lo mucho que hay que hacer en materia de gestión de conocimiento en el interior de las organizaciones públicas.

De nuevo, son las barreras culturales las que pueden limitar o impedir los procesos de innovación y cambio en las organizaciones, en este caso de carácter digital. Ya se han señalado las consecuencias de adentrarse en el umbral de riesgo sistémico al no asumir suficientemente la Administración el cambio radical que se está produciendo en la sociedad y en la economía, impulsado por las tecnologías digitales, como sí lo está haciendo el sector privado, especialmente la gran empresa. De esta manera se ha producido un desequilibrio osmótico entre la cultura interior de las organizaciones administrativas de corte burocrático, que están dominadas por el mantenimiento del *statu quo*, y los cambios que se producen en su entorno. Como se ha señalado, el riesgo que se afronta es el de la quiebra sistémica o pérdida de parte de la función que cumple la Administración para la sociedad. Esto se produce en un contexto en el que, como sabemos, la legitimidad y la confianza en las instituciones públicas es muy baja, lo cual incrementa ese riesgo.

Esta dificultad para adaptarse al entorno merma la capacidad de la Administración de realizar sus funciones tradicionales de autoridad, de ordenación de la economía y de intermediación con la sociedad. Esta situación también está dificultando la captación y retención del talento innovador, lo que grava el distanciamiento señalado y dificulta la capacidad para interpretar debidamente la realidad, y para anticiparse al futuro mediante la interpretación adecuada de las incertidumbres del entorno.

La inmersión en la cultura de la conectividad y de la aceleración de los cambios tecnológicos que vivimos los ciudadanos choca con la cultura burocrática, exigiendo a los ciudadanos una dualidad relacional con el sector privado, especialmente el más avanzado tecnológicamente, y con la dominante Administración tradicional. Incluso, cuando esta asume soluciones digitales esto



no supone, en general, asumir una alteración disruptiva, ni propiciar una nueva relación y experiencia con los ciudadanos.

La nueva cultura relacional con el sector privado se basa en la usabilidad, la accesibilidad, la conveniencia, la inmediatez, la exhaustividad, la amabilidad, la proactividad y la efectividad, lo que dista de la cultura burocrática administrativa (OCDE, 2019). No parece que vaya a ser fácil mantener esa dualidad durante mucho tiempo, por lo que se abre ante los ciudadanos un amplio campo de posibilidades para recurrir a otros agentes que ofrezcan algunos servicios de la Administración ante las barreras internas, aunque de momento sea en el papel de intermediación en determinados procedimientos, como ya sucede ampliamente en muchos países, en el caso de los trámites impositivos. La pandemia ha ofrecido a las grandes compañías como Google, Microsoft y Apple, la posibilidad de mostrar su gran capacidad para mantener muchas formas de actividad social y económica, lo que no ha podido hacer el Estado. El siguiente paso podría ser ofrecer sus soluciones ante determinados retos sociales, debido a la falta de capacidad del ámbito público y la escasa o nula oposición de los ciudadanos (Acemoglu, 2020a).

Para que puedan levantarse las resistencias al cambio cultural que precisa la Administración pueden servir estas claves que podrían actuar a modo de palanca:

- Desarrollar una planificación y dirección estratégicas que pongan énfasis en los resultados, los objetivos y el largo plazo.
- Usar las TIC como acelerador. Practicar una gestión transparente y rendir cuentas.
- Capacitar a los empleados públicos.

En fin, concebir a la Administración como una plataforma de interacción con numerosos agentes que comparten recursos y conocimiento en pro del bien común.



Los cambios culturales precisan reformas a las que la tecnología puede contribuir actuando como acelerador. Diseñar una arquitectura institucional desde la lógica de los receptores de los servicios, a los que hay que satisfacer de la manera más personal posible; eliminar los procesos de gestión que no creen valor; crear redes que aporten recursos privados y sociales; gestionar por evidencias, lo que implica la administración de los datos, la medición del rendimiento y la evaluación. Estas medidas se deben incluir en un modelo de gobernanza innovador y con visión de futuro como base de un nuevo contrato social (Foro Económico Mundial, 2020e; OCDE, 2019).

Muchas veces, la incorporación de algunas de las medidas anteriores se ha desechado por la necesidad de aplicar técnicas de intervención intrusivas que requieren mucho esfuerzo por parte de las unidades afectadas, que no son capaces de ver la ganancia a mediano o largo plazo. En ayuda de la introducción de los procesos de cambio aparece la inteligencia artificial. Su incorporación debe servir para favorecer las actividades de planificación, diagnóstico y evaluación, y para capturar el conocimiento y la experiencia existentes en la Administración y en las redes integradas por otras organizaciones, expertos y ciudadanos, lo que puede hacer de una manera automática y no intrusiva. A la evaluación del desempeño puede contribuir el aprendizaje automático (*machine learning*), ya que los algoritmos evalúan las actividades de los empleados y ofrecen capacitación y asesoramiento profesional («Business Insider», 2020).

Finalmente, el nuevo paradigma digital obliga a gestionar la Administración de una forma holística, superando la visión de silos, con el fin de gestionar de forma global los datos y así extraer valor de su agregación y tratamiento, garantizando la privacidad de los ciudadanos. Este enfoque ha de potenciarse con la colaboración entre países, organismos y empresas para el intercambio y la producción de datos y de nuevos servicios personalizados, proactivos, integrados y sostenibles, así como la aceptación de soluciones ya aprobadas por los reguladores de los países. Asimismo,



debe facilitarse el acceso a la información estadística para potenciar la investigación (Consejo Superior de Estadística, 2021).

Una intermediación pública que se debilita

El debilitamiento del papel de intermediación de la Administración con la sociedad agrava su posición respecto a esta. Su ejercicio como tercero de confianza por excelencia en las relaciones económicas, laborales, interpersonales, etc., se está poniendo en riesgo cuando se ve sustituida por otras entidades no sometidas a los principios de actuación democráticos y, en algunos casos, legales de la Administración. Este debilitamiento se agrava por la centralización de la tecnología y de la información en las grandes empresas situadas fundamentalmente en China y Estados Unidos, lo que dificulta sobremanera el control por parte de los Estados. También se debilita al constatarse que la capacidad de la mayoría de los países es insuficiente para manejar la información que generan sus ciudadanos y organizaciones (Fukuyama, 2020: 65 y 66).

El cambio en el modelo de intermediación se ve favorecido porque las herramientas digitales permiten el crecimiento acelerado de muchas de ellas y la producción de grandes cantidades de información. Se eliminan así los procesos de intermediación que no aportan valor, lo que a su vez genera la aparición de nuevos pensamientos, comportamientos y expectativas en los individuos en sus relaciones interpersonales y sentimientos. A su vez, cambian sus roles como usuarios, clientes, consumidores, ciudadanos, votantes y agentes sociales, económicos o políticos. La cara negativa de este enorme empoderamiento es la manipulación de los datos, la indefensión que esto genera y la falta de controles efectivos. La aparición de estos problemas hace necesaria la intervención del Estado. Si este va por detrás de los acontecimientos y de los avances tecnológicos, se verá imposibilitado de actuar con eficacia, lo que hará que se incremente el descrédito en las instituciones públicas y aparezcan otros agentes de intermediación que lo desplacen o cubran el vacío que va dejando.



La velocidad de los cambios casa mal con la noción del tiempo que se maneja habitualmente en las organizaciones públicas, que suele ser el calendario electoral, limitando así la planificación estratégica y la gestión de riesgos, o el tiempo organizativo, tan desajustado de los apremios del entorno. Estas razones mueven a la necesidad de buscar alianzas con actores de todo tipo, especialmente innovadores y emprendedores sociales, que le permitan intervenir en los cambios que se están produciendo (Foro Económico Mundial, 2020b). Se trata de incorporar las herramientas y tecnologías digitales para realizar prospectiva estratégica, gestionar los riesgos, diseñar políticas experimentales, desarrollar políticas basadas en datos, gestionar redes sociales, generar escenarios sobre el futuro de la sociedad y de la Administración pública y crear valor público con los ciudadanos (OCDE, 2021b). Estas alianzas le ofrecen la posibilidad de debatir públicamente la construcción del nuevo rol de intermediación con los ciudadanos, el tipo de talento que necesita la Administración para seguir ejerciendo el liderazgo social, y la incorporación de nuevas competencias que faciliten la innovación y el cambio. Estas alianzas pueden dar lugar a la creación de laboratorios de innovación que aprovechen la inteligencia colectiva a través de plataformas digitales o espacios de experimentación con el fin de crear productos de gran valor público.

Se suele decir que una de las características de nuestro tiempo es hacerse buenas preguntas. Desde el sector tecnológico se reclama a la Administración que se las haga y que sea consciente del papel que le toca desempeñar en la actualidad⁴. De entre las principales demandas, hay que destacar las que precisamente justifican o refuerzan la legitimidad del papel de intermediación de la Administración: que practique de verdad la apertura, para lo que tiene que confiar y sentarse con actores de todo tipo; que

⁴ Así se constató en las sesiones del seminario Foro 2030, que se realizó en el primer semestre de 2018 por el Instituto Nacional de Administración Pública (España), en el que participaron diversos representantes de empresas e instituciones implicadas en las tecnologías digitales.



busque espacios fuera de su zona de confort para mejorar su imagen; que lidere y sea capaz de catalizar a diversas organizaciones e instituciones; que delimite y resuelva los conflictos de intereses; que asuma los cambios que se están produciendo; que atraiga talento de todo tipo; que elimine las trabas burocráticas y armonice la dispersión normativa; que desee formar parte de lo que está sucediendo; que aprenda y crezca; y que llegue a dar el ejemplo en el uso de las tecnologías.

Para fortalecer la capacidad de intermediación también es conveniente desarrollar la capacidad analítica y la mentalidad crítica de los empleados públicos para tratar con la difusión de datos falsos, manipulaciones u opiniones escasamente fundadas. Esto implica que las Administraciones protejan la intimidad y los derechos y libertades de los ciudadanos, especialmente frente a las grandes compañías tecnológicas, debido a las posibilidades que facilita el análisis masivo de datos individuales. La capacitación de los empleados públicos debe permitir la incorporación de competencias como el pensamiento analítico e innovador; el aprendizaje activo y las estrategias de aprendizaje; la resolución de problemas complejos; el pensamiento crítico y la creatividad; la originalidad y la iniciativa. A la vez, debe captar el talento necesario para desempeñar puestos en los campos de análisis de la seguridad de la información, gestión de riesgos, transformación digital, ciencia y análisis de datos y auditoría estratégica. Estos puestos deben ir desplazando a los que ya se están quedando obsoletos, como los relacionados con la contabilidad, la entrada de datos o la secretaría administrativa y ejecutiva (Foro Económico Mundial, 2020: 36 y 136).

La tecnología *blockchain* bien pudiera mirarse como una rival temible para la Administración, al basarse en relaciones dinámicas y en red caracterizadas por la desintermediación. Esto es, con potencialidad para prescindir de la Administración en numerosos procesos, como los de registro. Sin embargo, la Administración



debe implicarse en la implantación y el desarrollo de la tecnología de *blockchain* para seguir intermediando y transmitiendo confianza y seguridad⁵. Es necesario que evalúe sus posibilidades, que colabore con entidades del sector privado, del marco supranacional y de la academia. En este sentido, la Unión Europea ofrece posibilidades a esta tecnología en cuestiones como la gestión de la propiedad intelectual, los derechos de autor o los usos de los datos personales. Las posibilidades se extienden a la replicación de la compleja estructura institucional europea y de sus Estados; a mantener marcos legales automatizados sin necesidad de trasposición de la normativa europea, conservando todas las garantías de privacidad y protección de datos; y a disponer de un marco de identidad común europeo (Faura, 2020: 26).

Para concluir, debemos volver al comienzo. El reto que representa la tecnología para la Administración es cómo utilizarla y promoverla en la sociedad con la ayuda de todo tipo de actores. La finalidad no puede ser la mera extensión y uso de la tecnología, sino que esta debe ser una palanca de integración, inclusión y desarrollo de la sociedad. Este logro es el que justifica su papel de intermediación en la sociedad. Hablemos de digitalización o de cualquier otra iniciativa. Ese papel es irrenunciable y para el que no debe haber alternativas. Sin embargo, la inclusividad digital está en peligro por la creciente dependencia digital, la aceleración de la automatización, la supresión y manipulación de la información, las carencias en la regulación de la tecnología y las lagunas en las habilidades y capacidades tecnológicas (Sault, 2021). A ellas tienen que aplicarse las administraciones para mantener y reforzar su papel de intermediadora social.

⁵ La comunidad autónoma de Aragón, en España, ha regulado por primera vez la identidad digital *Blockchain*, que utiliza en la contratación pública, siendo pionera en la Unión Europea, y prevé el uso de esta tecnología en los procedimientos administrativos.

(<https://www.blockchaineconomia.es/aragon-regula-la-primer-identidad-digital-blockchain-mundial/> y https://retina.elpais.com/retina/2019/02/04/tendencias/1549284317_772763.html).



El ejemplo de los ODS digitales

Hay un enorme interés por conocer cómo las tecnologías y las herramientas digitales pueden transformar, o lo están haciendo ya, las administraciones públicas. La alteración de uno de los medios de gestión, las TIC, tiene efectos en la cultura organizativa a través de su interacción con el resto de los medios y con el entorno, especialmente el económico y tecnológico —aunque lo cierto es que, de momento, no hay suficientes evidencias recogidas al respecto. La aceleración de los cambios tecnológicos por ahora no parece que haya hecho mella en la cultura de las organizaciones públicas, más allá de la automatización de algunos procesos.

La pandemia ha demostrado que las resistencias tecnológicas podían levantarse por la presión ciudadana y por el riesgo de que se cuestionara la función social de la Administración. Más allá de esto, todavía es pronto para decir si la introducción de la digitalización, en algunos casos precipitada, se está traduciendo en un verdadero cambio. Lo que sí se puede señalar es que no ha salido responder a un proceso meditado de innovación estratégica de las organizaciones, y que los responsables públicos, en general, durante la pandemia no han sido favorables a la colaboración, la innovación y la cocreación.

Mientras vamos acumulando evidencias y análisis sobre el impacto digital en la cultura y el funcionamiento de las organizaciones públicas, podemos obtener información de las posibilidades que ya ofrece la tecnología. A este respecto, resultan de gran interés los informes de la empresa Huawei (2019) y de The Global Enabling Sustainability Initiative (GESI) y Deloitte (GESI-Deloitte, 2019), en relación con la capacidad que las TIC digitales tienen para acelerar la implementación de los ODS, es decir, de las políticas públicas a ellos asociadas.

Se van a tratar ahora las posibilidades que ofrece esta tecnología en algunos ODS a partir de los informes señalados, dejando ahora de lado el análisis de la situación de los países en relación con las TIC y el desarrollo humano, así como las propuestas para seguir avanzando (Arenilla, 2020: 205 y ss.).



Los informes de Huawei de 2018 y 2019, realizados en unos 50 países, señalan que las TIC pueden contribuir a la educación permanente, crear empleos con un mayor valor económico y reducir la desigualdad. También apuntan que de no aprovecharse las oportunidades que ofrecen, es muy posible que el desarrollo económico y social del país podría retrasarse. A la espera del efecto de la pandemia, la diferencia entre esos dos años ya mostraba el incremento de la distancia entre los países más desarrollados en el empleo de las TIC y el resto.

La tecnología base para lograr el avance en todas las demás es Internet, para lo que es preciso extender la banda ancha fija y móvil. Por otra parte, existe una fuerte correlación entre un mayor rendimiento en la salud (ODS 3) y la educación (ODS 4), y la adopción de las soluciones digitales. Además, dada la alta correlación de estos Objetivos con otros, sería preciso abordarlos en primer lugar. En definitiva, la propuesta de invertir prioritariamente en estas dos políticas es del todo coherente con lo que se ha observado durante la pandemia. A continuación, se van a tratar las tecnologías y herramientas digitales vinculadas a estos dos Objetivos.

Algunas soluciones tecnológicas asociadas a *e-salud* serían:

- Las plataformas digitales públicas para los servicios públicos de salud;
- los biosensores y el seguimiento a distancia de los pacientes;
- el diagnóstico remoto mediante videoconferencia y aplicaciones móviles;
- la digitalización y la gestión de los datos clínicos;
- el acceso a los expedientes clínicos y la comunicación entre médicos y pacientes a través de la nube;
- la medicina personalizada;
- la realidad aumentada y virtual para el diagnóstico y la formación;
- la secuenciación del ADN;



- la comunicación entre vehículos para reducir los accidentes;
- la analítica de datos en el cruce de calles o carreteras;
- la gestión de flotas de vehículos para reducir los accidentes;
- una mejor respuesta ante estos mediante la integración de datos en tiempo real;
- los drones para atender los desastres naturales y emergencias utilizando la tecnología 5G;
- los sensores inteligentes y la realidad aumentada en 5G para detectar situaciones de riesgo;
- la utilización de la IA para una mejor recuperación e implicación del paciente;
- las soluciones de IA y de *machine learning* para el diagnóstico y seguimiento del paciente;
- la utilización de la IA para tratar grandes cantidades de material clínico.

Por su parte, a la *e-educación* se vinculan soluciones como:

- Las infraestructuras que permiten acceder a Internet o a contenidos digitales en zonas rurales;
- los programas de aprendizaje a distancia para niños y adultos, incluyendo *streaming* y chat en directo;
- la red 5G para mejorar el soporte de los programas anteriores;
- las aulas conectadas;
- el uso de dispositivos móviles y tabletas para mejorar el entorno de aprendizaje;
- las soluciones de realidad aumentada y realidad virtual para incrementar las opciones de aprendizaje práctico;
- el análisis avanzado de datos;
- los cursos masivos abiertos y online (MOOC);
- la gamificación;



- los programas de reconocimiento de voz;
- las plataformas comunitarias abiertas.⁶

La relación anterior de soluciones digitales en dos políticas esenciales ofrece grandes posibilidades para adoptar mejores decisiones e implementar políticas más eficientes, así como para extender las herramientas y tecnologías señaladas a otras políticas públicas. Otra cuestión es que por sí mismas puedan generar cambios culturales y estrategias en las organizaciones. Para que esto suceda, es preciso que la tecnología se aplique para superar carencias sociales concretas, como la lucha contra las desigualdades, que se han puesto en evidencia en la educación y en la salud durante la actual pandemia. Además, como se ha señalado, es necesario que exista la voluntad política de introducir cambios esenciales en la cultura y el funcionamiento de las organizaciones públicas.

V. El impacto del covid-19 en el ámbito público

Nadie podía imaginar hace apenas un año cómo iba a cambiar el mundo por un fenómeno que ha afectado a toda la humanidad al mismo tiempo. De una manera parecida a la aceleración de la tecnología y su conectividad, el covid-19 ha llegado hasta el último rincón del mundo en muy poco tiempo, alterando los sistemas sociales, políticos y económicos. Los países han sido puestos a una prueba de tensión y el resultado, en general, no ha sido positivo. Su rendimiento ha sido congruente con el diagnóstico que se venía realizando de muchos países con respecto, por ejemplo, a los servicios públicos críticos y a la capacidad institucional por los organismos internacionales y la academia.

A pesar de todo, los gobiernos han demostrado su capacidad de trabajar de manera ágil, adaptativa, innovadora y colaborativa;

⁶ GESI-Accenturestrategy, 2018; Huawei, 2018; GESI-Deloitte, 2019; Huawei, 2019.



han demostrado capacidad de teletrabajar, de flexibilizar la gestión de los recursos humanos y de usar nuevos métodos, prácticas y herramientas tecnológicas. Han demostrado que se puede superar la tendencia dominante a trabajar en silos, asumir riesgos y superar las estructuras excesivamente jerárquicas y los modelos cerrados de toma de decisiones (OCDE, 2021a). La pandemia también está generando destellos de innovación que hacen albergar la esperanza de la posibilidad de cambio en las administraciones públicas.

Pero el virus también ha atacado a las organizaciones públicas, acentuando sus debilidades y mostrando que los sistemas del mundo son frágiles (Foro Económico Mundial, 2020b). La pandemia ha interrumpido el funcionamiento ordinario de los gobiernos y de responsabilidades concretas, como la formulación de políticas, la provisión de servicios básicos, la aplicación de la ley y el funcionamiento de la Administración de justicia. Además, se han adoptado leyes de emergencia que limitan el control parlamentario de los gobiernos y permiten suspender las libertades individuales, lo que en algunos casos se ha utilizado en favor de algunos gobiernos y grupos de interés (Stantcheva, 2020). Es fácil esperar consecuencias negativas en el futuro para las instituciones públicas y los derechos humanos, particularmente de los grupos sociales más débiles. La covid-19 ha alterado los equilibrios existentes en las sociedades en términos de responsabilidad, transparencia y participación (ONU, 2020c).

A falta de mayores y mejores datos, las organizaciones y los países que han respondido de manera más eficaz a los desafíos de la pandemia son los que tenían arraigados una cultura estratégica y un sistema de gobierno abierto con fuertes lazos con la comunidad. Se puede aventurar la hipótesis de que en estos casos este punto de partida les ha permitido ser más resilientes y proactivos y aprovechar todo tipo de recursos públicos, sociales y privados para combatir la pandemia y sus efectos. Esta característica de gobernanza parece que ha tenido más peso que el contar con sistemas nacionales de salud fuertes (Gopnick, 2021).



La crisis actual ha mostrado que los gobiernos, las empresas o los grupos sociales no pueden hacer frente solos a los desafíos globales sistémicos (Schwab, 2020). Los buenos resultados también se han constatado en las organizaciones públicas que contaban previamente con estructuras flexibles que permitían reasignar al personal de forma temporal donde surgían necesidades urgentes (OCDE, 2021b).

De toda situación se puede aprender, y la pandemia nos ha traído, con la inmediatez del conocimiento de lo que sucede en cualquier parte del mundo, un conjunto de buenas prácticas y de reflexiones desde múltiples puntos de vista. En este apartado se va a aprovechar ese caudal de conocimiento y experiencia vividos en muchas administraciones del mundo. Se trata ahora de fijar algunas ideas para seguir debatiéndolas en el futuro.

Enseñanzas de la pandemia

Los principios y derechos afectados

La actual pandemia ha aportado alguna cuestión positiva para el ámbito público y social a la luz de lo que apuntan algunos analistas (El-Erian, 2020). No obstante, hay que señalar que todavía es pronto para poder distinguir lo que pueden ser fenómenos aislados de lo que son tendencias consolidables a futuro. Entre los progresos que se han podido constatar encontramos que se han producido grandes avances científicos, especialmente relacionados con la búsqueda de la vacuna, debidos a la colaboración transfronteriza en el sector privado a menudo al margen de los gobiernos. Para ello han sido muy útiles las redes de investigadores existentes en los más diversos campos que, además, han actuado de una manera interdisciplinaria. No obstante, han surgido algunos problemas, como lo estamos comprobando ahora durante la fase de distribución de las vacunas, cuando se evidencia que los laboratorios farmacéuticos responden a principios de funcionamiento diferentes a los de la Administración.



Los países han realizado «experimentos naturales» que arrojan luz sobre innumerables cuestiones que van más allá de la salud y la economía. Este sería el caso de los gases de efecto invernadero que, al ralentizarse o pararse totalmente sectores importantes de la economía y la actividad humana, han disminuido sus emisiones.

La pandemia ha mostrado de una manera clara que la cooperación global es deficiente. La reacción de los organismos internacionales y de instancias como la Unión Europea ha sido lenta y descoordinada, especialmente al comienzo de la pandemia. Las primeras mediciones sobre los fondos dedicados a la cooperación al desarrollo muestran que ha habido una caída, agravando así la tendencia que se venía produciendo desde hace más de una década (ONU, 2020d). La credibilidad del sistema multilateral podría verse afectada si no se da respuesta a grandes retos como el incremento de la pobreza extrema, los disturbios políticos o la crisis de la deuda de los países en desarrollo (ONU, 2020e). Disturbios políticos que, en parte, pueden deberse a los «sueños aplastados» de los jóvenes que sufren la segunda crisis mundial en 10 años, que no tienen posibilidad de incorporarse al mercado laboral, que pueden perder la década próxima y se enfrentan a serios desafíos para su educación, sus perspectivas económicas y su salud mental (Sault, 2021; OCDE, 2021b; Lagarde, 2020). El riesgo de la «desilusión juvenil» no está siendo debidamente atendido en el mundo, pero se convertirá en una amenaza crítica a corto plazo (OCDE, 2021b).

En todas partes se están produciendo debates sobre la necesidad de un mayor equilibrio entre el trabajo y la vida personal. Para ello sería preciso diseñar soluciones innovadoras para ajustarse a las necesidades de los empleados y las empresas. Finalmente, se han incrementado las voces que se venían alzando desde hace algún tiempo sobre la necesidad de replantear la redistribución de la riqueza en el mundo (ONU, 2019).



Los diversos estudios y escritos producidos en los últimos meses⁷ sobre la pandemia arrojan una serie de valiosas enseñanzas en el ámbito público de la covid-19. Por lo que respecta a las ideas, se ha puesto de manifiesto la importancia del valor de la democracia, los derechos humanos y el respeto a la Constitución y las leyes. A esta conclusión se ha llegado tras numerosos debates en los países sobre la restricción de derechos con motivo de la pandemia. Esto ha llevado a reflexionar más en profundidad sobre el marco constitucional y de derechos que existe en cada país. Uno de los efectos de la pandemia ha sido la caída de la calidad democrática en general en todo el mundo, específicamente en lo que respecta a las libertades individuales y civiles («*The Economist*», 2021a: 4).

La situación actual muestra que es vital para los gobiernos proporcionar información precisa, útil y actualizada a las personas, especialmente en tiempos de crisis. Una de las víctimas de la pandemia ha sido la información fidedigna que se suministra a la población, especialmente a la más vulnerable (*Open Government Partnership*, 2020). Esto no siempre se ha debido a la dificultad para obtener información fiable y contrastada por parte de los gobiernos.

En el bloque de las ideas se observa cómo se ha resaltado la necesidad de poner el foco en la pobreza, la inequidad, el empleo productivo, la inclusión y la cohesión social. El impacto de la pandemia ha sido muy desigual según los colectivos afectados, sufriendo de una manera más acentuada aquellos a los que la Agenda 2030 se dirige para no dejarlos atrás. La actual crisis sanitaria ha sido especialmente dura, por ejemplo, para el 22 % de la población mundial que tenía graves dificultades para acceder a una atención sanitaria básica, y también para los que trabajan en la economía informal, o para las personas que viven en países

⁷ Resulta de gran utilidad el repositorio elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública del Gobierno de Colombia, en el que se recogen numerosos artículos e informes relativos al impacto del covid-19 en la sociedad, la economía y el ámbito público. (En <https://www.funcionpublica.gov.co/articulos-internacionales-traducidos>).



con un sistema de protección débil (Organización Mundial de la Salud, 2019; ONU, 2020e).

Las personas con discapacidad, las mujeres, las personas enfermas, las personas mayores, los niños, los migrantes y los refugiados son los más afectados por la pandemia; además, de forma duradera (ONU, 2020d). Así, las mujeres han considerado 1,3 veces más que los hombres abandonar el mercado laboral o ralentizar sus carreras, lo que podría acabar con el progreso logrado durante los últimos años (*McKinsey Global Institute*, 2020a). Esta situación hace resaltar también la necesidad de que exista una protección social para todos con el fin de fomentar una sociedad resiliente ante situaciones como las que estamos viviendo, ya que es probable que sucedan en el futuro. En definitiva, el hundimiento de la economía y del empleo ha vuelto a poner de manifiesto la importancia de los servicios de apoyo a la población más vulnerable para construir una sociedad más justa y capaz de afrontar retos imprevistos como los actuales.

Otra idea relevante es la importancia decisiva de un Estado con instituciones fuertes y capaces, toda vez que se ha comprobado que es el único actor capaz de afrontar la crisis sanitaria y socioeconómica. La pandemia está mostrando la necesidad de implementar políticas de gran alcance, como las reformas tributarias, el fortalecimiento de las normas laborales, la expansión de los sistemas de protección social y la cobertura universal de la protección a la salud (ONU, 2020e). Generar esta fortaleza es un requisito necesario para contar con servicios públicos resilientes.

La covid-19 ha evidenciado que necesitamos instituciones más responsables y mejores; esto es, más abiertas, que rindan cuentas de su actuación y que mejoren su capacidad y fortaleza institucional. Sin embargo, se ha constatado en muchos casos que las víctimas de la pandemia en el plano institucional han sido la transparencia y la rendición de cuentas (Cortés, 2020).

En una primera aproximación al comportamiento de los distintos países ante la pandemia, parece que han manejado mejor la crisis los Estados impulsados por misiones y con una relación



productiva con los creadores de valor en la sociedad (Mazzucato y Quaggiotto, 2020), lo que pondría en valor la importancia de forjar alianzas de todo tipo, en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 de la Agenda 2030. Esta señala que los principales problemas de la humanidad deben afrontarse de manera conjunta. A esto responde la visión universal, holística e integral de los ODS. A la vista de la pandemia, hay que mantener que la cooperación global es vital para combatir los problemas derivados de la covid-19 y de las crisis causadas por ella. De esta manera, los riesgos globales deben afrontarse mediante alianzas globales para garantizar nuestra supervivencia (Addy y Petric, 2021).

En este bloque institucional hay que destacar que la pandemia ha hecho aflorar el papel del gobierno y su misión: lograr la unidad del país, fomentar la solidaridad y alcanzar la integración social. Una de las maneras de medir cómo han encarado los gobiernos las consecuencias de la pandemia es precisamente a través del rendimiento en estas variables.

La pandemia como oportunidad

Algunos consideran que a pesar de situación de catástrofe que vivimos, la pandemia ofrece la oportunidad de mejorar la credibilidad y la confianza ciudadana en las instituciones públicas y sus servidores. Estos en muchas ocasiones han ido más allá del deber exigible y han logrado adaptarse a situaciones verdaderamente difíciles, digitalizando sus puestos de trabajo y tratando que los servicios no se interrumpieran. Los empleados públicos han demostrado en muchos casos versatilidad en la prestación de servicios, trabajando muchas veces en situaciones peligrosas y han hecho florecer la innovación en el servicio público⁸. Estas actitudes muestran la importancia de su función ante la sociedad. Esta capacidad debe anclarse en las organizaciones para seguir abordando las cambiantes y urgentes necesidades sociales.

⁸ Como muestra la elaboración del Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM) como base para asignar el Bono Único, en Honduras (PNUD, 2020; ONU-DESA, 2020b).



Ante los retos que deben asumir habitualmente las instituciones públicas, la pandemia ha mostrado la importancia de contar con un liderazgo fuerte e inclusivo, lo que no ha sucedido en todos los países. En algunos casos, por el contrario, se apreciaron tendencias centralizadoras y excluyentes. Este liderazgo debe extenderse al desarrollo y la adopción de tecnologías digitales como la IA y la robótica (ONU, 2020a), que están demostrando en estos momentos que pueden marcar la diferencia entre una administración eficaz y otra que no lo es.

Habida cuenta de que el teletrabajo va a ocupar de forma permanente o de manera híbrida un porcentaje significativo de la población activa en cada país —entre 20 y 25 % en las economías avanzadas, y un 10 % en el resto (*McKinsey Global Institute*, 2021)—, especialmente entre los altamente cualificados, es preciso, y así lo han hecho ya numerosos países, diseñar políticas laborales para obtener lo mejor de la oficina y del hogar. La pandemia ha sido un gran ensayo para el teletrabajo y ha mostrado las tareas que son más susceptibles de adoptar un desempeño remoto. Entre estas hay que destacar, por lo que respecta al ámbito público, la administración, los servicios comerciales y la tecnología de la información. Esto representa una oportunidad para tomar acciones como replantear el marco de relaciones laborales en muchas administraciones; medir y mejorar la productividad; conciliar la vida personal y familiar; mejorar las posibilidades de promoción de las mujeres; capacitar en habilidades digitales y blandas como la comunicación, las relaciones sociales, la empatía y la flexibilidad; fortalecer la capacidad de aprender y de recuperación; e impactar de manera positiva en el medioambiente (*McKinsey Global Institute*, 2020b; Dickerson, 2020; OCDE, 2020c).

Finalmente, por todas partes vemos cómo las tensiones sociales y políticas han comenzado a desbordarse. Algunas de ellas ya se estaban produciendo antes de la pandemia, aunque todas se han intensificado con ella. En su base encontramos, como se ha



señalado, el incremento o la no superación de las desigualdades existentes. Estas afectan, por ejemplo, al género, la educación, la edad, el acceso a los servicios públicos, el empleo o el uso de las tecnologías. Por ello necesitamos una forma más equitativa de compartir las ganancias del progreso tecnológico y la globalización, que castiga a los asalariados menos cualificados, para lo que no parece que tengamos otra opción que intentarlo, aunque sea una tarea difícil (Acemoglu, 2020a).

Una Administración para la sociedad

Las enseñanzas para la Administración de la pandemia ayudan a entender su papel esencial en la sociedad, a la vez que muestran que debemos aprender a vivir y operar en tiempos volátiles, inciertos, complejos y ambiguos (VUCA⁹). En primer lugar, la provisión de servicios esenciales para todos debe ser el núcleo de la relación de gobernanza Estado-ciudadanos (ONU, 2020c). Esta es una condición necesaria para esta relación; esto es, de carácter previa a todas las demás. Para ello es preciso proveerse de herramientas y recursos necesarios para contar con administraciones fuertes. La reflexión sobre los medios y el modelo de gobernanza remiten a la importancia tanto de la fortaleza institucional como de disponer de una administración capaz. Este punto se refuerza mediante la inversión en liderazgo colaborativo y en red (OCDE, 2020b).

La Gran Recesión y la crisis actual han dado relevancia a la importancia de la limitación de recursos para atender las crecientes necesidades y demandas de la sociedad. Por ello es preciso priorizar los recursos. La pandemia nos muestra que son primordiales la salud y la educación (El Baradei, 2020). Es

⁹ Acrónimo de volatilidad, incertidumbre (*uncertainty*), complejidad y ambigüedad. La noción de VUCA fue creada por la Escuela de Guerra del Ejército de los Estados Unidos para describir el mundo surgido tras el fin de la Guerra Fría. El término comenzó a utilizarse de forma generalizada en los años 90. Posteriormente ha sido utilizado en los campos de la estrategia empresarial, aplicándose a todo tipo de organizaciones (Wikipedia).



necesario generar debates en cada sociedad sobre las prioridades sociales, los medios para atenderlas y su sostenibilidad. Sobre los medios hemos aprendido que es preciso diseñar las alianzas público-privadas para que sirvan al interés público (Cepal, 2017: 17). La pandemia ha mostrado que no siempre se ha hecho así, lo que ha conllevado una falta de capacidad de respuesta ante situaciones críticas.

La pandemia, frente a la resistencia habitual al cambio en las organizaciones públicas, ha hecho patente que es posible y necesario simplificar y eliminar trámites en la relación que la Administración mantiene con la sociedad, las empresas y los ciudadanos.

El retroceso en las libertades individuales y civiles, en la transparencia y en la rendición de cuentas nos enseñan que es preciso profundizar en la diversidad para que estén representados debidamente en la Administración pública las mujeres, las minorías raciales, étnicas y religiosas, los pobres, los jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros grupos minoritarios. En algunas de las decisiones sobre la pandemia no se ha tenido en cuenta este principio, lo que ha dado lugar, inevitablemente, a políticas sesgadas. La salida de esta situación, como nos muestran algunas buenas prácticas durante este tiempo, es mejorar la participación de los interesados en la elaboración y evaluación de las políticas públicas. La pandemia está mostrando que la participación no puede ser un complemento de la acción pública. Esto debe llevar a que los gobiernos estén abiertos a nuevos enfoques en los que el aporte de la sociedad y de los ciudadanos sea relevante (OCDE, 2021a).

Lo que se acaba de señalar está relacionado con la eficacia de las administraciones. Estas necesitan acertar en sus actuaciones, y en tiempos VUCA como los actuales es preciso recabar el mayor conocimiento posible sobre la realidad, además de lograr la aceptación de la acción pública por parte de los ciudadanos. De ahí que el riesgo de adoptar y ejecutar políticas sesgadas sea un lujo que no pueden permitirse ni los ciudadanos ni la Administración. Con ser esto importante, lo es más señalar que no adoptar



políticas inclusivas y participativas, no lograr una Administración pública diversa en su conformación y en su actuación, implica que se excluye socialmente a los colectivos señalados. El efecto de esto se mide en la merma de sus derechos civiles, sociales, económicos y culturales, y de su nivel de vida, además de que supone reducir el capital humano y dejar fuera de la participación en la vida social mayoritaria a quienes padecen exclusión (OCDE, 2016:13).

El efecto de la pandemia en Latinoamérica

La pandemia es global, lo que no significa que sus efectos no presenten particularidades según las regiones o países que tratemos. El covid-19 ha hecho más daño a los gobiernos más débiles que presentaban algunas disfunciones importantes. Así, Latinoamérica y el Caribe, donde la desigualdad —socioeconómica, de género, de edad, étnico-racial, territorial, de discapacidad y de estatus migratorio— es significativa, ha sido una de las regiones en el mundo más afectadas por la pandemia (Cepal, 2019:22; López, 2020; Cepal 2021: 13).

Los endebles y escasos programas de protección existentes en la mayoría de los países, unido a las estrictas medidas de cuarentena, han impactado muy especialmente en muchas familias que no contaban con ningún medio de supervivencia, produciendo que más de 18 millones de personas hayan caído en la pobreza, alcanzando niveles de hace 12 años en esta, y de 20 años en el caso de la pobreza extrema. No obstante, a comienzos de 2021 se puede señalar que la economía de Latinoamérica y el Caribe ha logrado recuperarse parcialmente, aunque siguen manteniéndose elevados costes humanos y sociales en la población de ingresos bajo y medio bajo, así como grandes diferencias entre países y algunos sectores muy afectados como el turismo, especialmente en el Caribe (OCDE *et al.*, 2018; OCDE *et al.*, 2020; Werner y Komatsuzaki, 2021).

Antes se señalaba la importancia de la digitalización de la Administración y que la pandemia había hecho que se automatizaran muchos procesos para poder seguir manteniendo los servicios



públicos. En el caso de Latinoamérica, su insuficiente digitalización ha impedido o dificultado el acceso a los servicios esenciales, como es el caso de la educación, pero también a determinados servicios públicos (López, 2020). Además, esta digitalización se ha producido sobre una población en la que existen profundas desigualdades en el acceso a los dispositivos digitales en los hogares, según el dispositivo y el cuartil socioeconómico y cultural (Cepal, 2020). La digitalización repentina de muchos servicios públicos, sin otro tipo de alternativas, ha excluido a significativas capas de la población de su acceso. Además, no todos los servicios pudieron automatizarse, por lo que se interrumpió el funcionamiento normal del Gobierno en amplios sectores de actividad (López, 2020). Finalmente, debido a la estructura del empleo dominante, una buena parte de los sectores económicos y oficios no pudieron aprovechar el teletrabajo.

La pandemia también ha evidenciado determinadas carencias, empezando por la educación y la necesidad de hacerla accesible a los grupos más vulnerables (Banco Mundial, 2020). Además, se ha constatado la escasez de recursos en Investigación y Desarrollo (I+D) en la región, y la gran distancia respecto a los que dedican los países avanzados; el enorme peso de la economía informal, que ha impedido que las personas que la integran puedan beneficiarse de muchas ayudas sociales; los asentamientos urbanos marginados; los conflictos de diversa índole; las consecuencias de la crisis climática; y los problemas migratorios y los desplazamientos de población.

Los déficits señalados van a repercutir especialmente en niños —particularmente en las niñas—, los adolescentes y los jóvenes por el impacto del cierre de los centros educativos y de la crisis económica y social en sus hogares. En 2020, treinta y dos países cerraron sus instituciones educativas, lo que afectó a más de 165 millones de estudiantes. Esto no hizo sino acrecentar las brechas preexistentes debidas al sexo, la edad, el nivel socioeconómico, la zona de residencia o la discapacidad, afectando también en mayor



medida a las mujeres y teniendo consecuencias significativas en la salud y la nutrición (Cepal, 2021: 14, 22 y ss.).

La consecuencia principal de la pandemia en Latinoamérica y el Caribe ha sido el incremento de la desigualdad del ingreso total por persona, medido en el índice de Gini en un 2,9% en 2020, con respecto a 2019, una vez tenidas en cuenta las transferencias realizadas por los gobiernos para reducir la pérdida de los ingresos laborales, que se han focalizado en los grupos de ingresos bajo y medio (Cepal, 2021: 29).

Los países de la región han ejecutado una serie de programas de protección social de emergencia sin precedentes, dirigidos a los hogares, por un total de 86 214 000 000 de dólares durante 2020, lo que equivale a 78 dólares por habitante y el 1,25% del PIB de 2019, en la línea que se había demandado por la Cepal (2021: 32 y ss.).

La situación descrita debe hacer que la prioridad de los gobiernos sea encaminarse a garantizar recursos suficientes para la educación, el transporte, los servicios ambientales, los sistemas sanitarios, incluyendo la vacunación y las pruebas, y de pensiones, así como seguir apoyando a los sectores más afectados por la pandemia, lo que incluye prestar apoyo fiscal a las empresas y soporte a los hogares (OCDE, 2021: 13 y 38 y ss.; Werner y Komatsuza-ki, 2021). Además, deben invertir en un sistema integrado de cuidados de amplia cobertura que permita cumplir con los relevantes Objetivos de la Agenda 2030, construir verdaderos Estados de bienestar y modelos de desarrollo sostenible social, ambiental y económico, así como garantizar efectivamente la igualdad de género (Cepal, 2021: 38).

La covid-19 ha coincidido en varios países latinoamericanos con situaciones de fuerte inestabilidad política, que se ha sumado a niveles muy bajos de confianza política (Corporación Latinobarómetro, 2018), lo que ha mostrado la importancia de las instituciones en la vida de las personas y en el funcionamiento de la sociedad. La pandemia ha incrementado el malestar social y económico existente desde finales de 2019, motivado por la



corrupción, la delincuencia violenta, la inconformidad con la tenaz desigualdad en la distribución de los recursos, el descontento con los líderes políticos y la desprotección frente a los riesgos naturales, sociales y laborales. El riesgo político es alto debido a que 2021 es un año electoral en varios países de la región y a que los votantes exigen cambios, lo que puede favorecer las políticas populistas e incrementar las políticas de gasto y el consiguiente incremento del riesgo macroeconómico y empresarial («*The Economist*», 2021b).

Debido a lo anterior, resulta imprescindible crear o reforzar los espacios de participación, considerando a los ciudadanos como titulares de derechos, plantear un nuevo pacto social basado en la redistribución de recursos y oportunidades materiales para acceder al bienestar y el reconocimiento de las identidades de grupos específicos discriminados o excluidos, reconociendo la aportación y la riqueza de los jóvenes (Cepal, 2021: 36 y ss.). Una vez que la pandemia ha sacudido el *statu quo*, puede ser el momento de plantear estos retos para evitar quiebras más profundas en la sociedad.

Finalmente, del covid-19 se puede extraer una consecuencia importante para Latinoamérica: es hora de que la región trabaje unida (López, 2020).

Las propuestas para robustecer la Administración tras el impacto de la pandemia

Los principios y las instituciones

En este apartado se van a señalar las propuestas para el ámbito público y la Administración tras las enseñanzas de la pandemia, y que enlazan con las realizadas en los últimos años por la academia y los organismos internacionales.

Sería preciso fortalecer la buena gestión y los valores democráticos en las administraciones públicas. Esto requiere, de acuerdo con la Agenda 2030, alinear la actividad pública con la garantía efectiva de los derechos y libertades de las personas. También



implica, como se ha venido señalando, fortalecer los aspectos de la gobernanza y la capacidad de gestión, considerando la incorporación de la participación ciudadana en todas las fases de las políticas públicas. En definitiva, necesitamos administraciones dotadas de una visión estratégica en la que domine la gestión por equipos, la visión multidisciplinar; administraciones que atraigan, retengan y potencien el talento, que integren de manera ordinaria en su actuación la gestión de riesgos y potencien la orientación al aprendizaje activo de la organización y de sus integrantes. Para lograrlo, podría ser de gran ayuda utilizar el ODS 16 como punto de entrada para fortalecer las instituciones (ONU, 2020c). Este Objetivo ofrece una serie de metas que potencian la orientación a la eficacia de las administraciones con la consecución de la igualdad efectiva, así como la paz y la seguridad.

En relación con la gestión de riesgos, es necesario institucionalizar la alerta temprana, la planificación de emergencias y la respuesta rápida en el servicio público (ONU, 2020b). Todo ello lleva a la necesidad de incluir la gestión de riesgos como una cuestión ordinaria en la actuación pública (OCDE, 2020). A su vez, esto conduce a entender que muchos riesgos son globales y que de no afrontarse debidamente, como señala Naciones Unidas, pueden arruinar muchos de los avances alcanzados durante décadas en materia de desarrollo, como por desgracia lo estamos comprobando con la pandemia (Naciones Unidas, 2015). Entre esos riesgos globales destacan los medioambientales, que si no se abordan a corto plazo acrecentarán la fragmentación social, lo que puede limitar la capacidad de maniobra en otras áreas de riesgo (Sault, 2021).

Fortalecer las instituciones requiere de un nuevo liderazgo público que contemple los valores principales del servicio público, el pensamiento estratégico, la entrega ágil de los servicios públicos, la innovación y la productividad. Estas características se completan con un liderazgo responsable, receptivo y centrado en las personas.



La pandemia ha puesto de manifiesto la debilidad de la planificación en el ámbito público y la necesidad de fortalecer los sistemas de gestión de conocimiento de nuestro entorno y de lo que sucede en el interior de la organización, teniendo una visión holística e integrada, como propone la Agenda 2030. Para lograr esa fortaleza es preciso crear un marco unificado que reúna los componentes de la gestión pública y de la prestación de los servicios, la innovación y la gestión de crisis de los gobiernos.

Es preciso lograr mayores capacidades productivas en los gobiernos, más allá de la tecnología, que a veces se emplea como último recurso. Si ya antes se habían puesto de manifiesto las debilidades de algunos sistemas administrativos en materia de rendimiento de los servicios públicos, la pandemia ha demostrado que las inversiones realizadas en las capacidades centrales del sector público han marcado la diferencia (Mazzucato y Quaggiotto, 2020). Para superar las debilidades hay que dotar de medios necesarios a las organizaciones públicas, logrando con ello administraciones fuertes, lo que no implica que deban ser necesariamente grandes.

El nivel subnacional en muchos países ha quedado desconectado de las decisiones y las soluciones adoptadas en el nivel central. Por eso es preciso aproximar la institucionalidad al territorio por medio de la administración local y las comunidades organizadas. La localización de las políticas públicas y de la Agenda 2030 aparece como un requisito para lograr resultados positivos en la acción pública. Eso implica dotar al nivel local de las competencias y los medios necesarios.

Debemos transitar hacia un sector público que sea cada vez más flexible, resiliente y resistente, mediante la creación de redes y alianzas con el fin de colaborar, compartir y aprender de prácticas exitosas y errores. El ODS 17 nos habla de la necesidad de compartir conocimientos y recursos de todo tipo. Hoy en día no es posible que la Administración, ni las más consolidadas, sean capaces de afrontar en solitario las demandas de nuestra



sociedad ni encarar con posibilidades de éxito el incierto futuro. Por ello es preciso crear redes de actores diversos y plurales con el fin de evitar decisiones sesgadas y acertar en la formulación e implementación de las políticas públicas. Estas redes tienen que ser transfronterizas, para lo que hay que fortalecer la cooperación y la coordinación internacional, que se habían visto debilitadas desde la Gran Recesión.

La resiliencia aparece como una capacidad clave para el futuro de unas organizaciones públicas que actúan en entornos VUCA. Para ello habrá que desarrollar habilidades entre los empleados públicos, tales como la motivación y el compromiso con la misión, la anticipación y la previsión, la resolución creativa de problemas, la capacidad de aprendizaje, el pensamiento sistémico y la colaboración (OCDE, 2021b).

La pandemia ha traído una pléyade de innovaciones exitosas en muchas administraciones públicas. Es preciso evaluarlas, ajustarlas y formalizarlas para que pasen a formar parte de la gestión ordinaria de las organizaciones, desplazando las viejas formas de hacer las cosas. Estas innovaciones han demostrado que es posible cambiar las cosas. Entre ellas, la instauración de procedimientos abreviados y simplificados, por lo que este enfoque, que viene planteándose desde hace alguna década, es necesario extenderlo formalmente al conjunto de la organización.

La incorporación o institucionalización de las innovaciones deben pasar por el filtro de los posibles efectos negativos a mediano y largo plazo. Por ello hay que considerar los impactos de los cambios que se han introducido rápidamente durante la pandemia. Esto no debe suponer una paralización del avance que suponen objetivamente medidas como el teletrabajo, sino que deben considerarse sus eventuales disfunciones para corregirlas, reforzando la responsabilidad, la ética, los valores, la privacidad y la igualdad en la usabilidad (Dobrygowski, 2020). No obstante, dados los precedentes en buena parte de los países, existe un cierto grado de escepticismo sobre la voluntad de los gobiernos de aprovechar la oportunidad para construir economías más fuertes



e inclusivas y contar con y ofrecer mejores servicios públicos, más resilientes, ágiles y también anticipatorios (OCDE, 2021a).

La apertura

Si antes se señalaba que la transparencia era una víctima de la pandemia en el ámbito público, es preciso garantizar plenamente el acceso a la información pública y al control institucional. La nueva Administración que se está dibujando con las propuestas anteriores conduce a un modelo organizativo basado en la inclusión abierta a numerosos actores e intereses y, por tanto, diversa.

Ante los problemas de comunicación y de información detectados ampliamente durante la pandemia, es preciso generar confianza entre el gobierno y los ciudadanos mediante comunicaciones fiables, especialmente en las comunidades vulnerables. La mejora en el sistema de información también debe llegar a la transparencia sobre los modelos de pronóstico y los datos de las estrategias del gobierno, para que puedan ser controladas por la ciudadanía. La orientación a la apertura debe alcanzar a las plataformas digitales y las aplicaciones, permitiendo la participación pública y los datos abiertos.

No basta con dar la oportunidad a los actores sociales a participar en las políticas públicas. En su rol de Estado activador, este debe promover activamente que esto suceda. Por ello, la Administración debe facilitar y fomentar el diálogo y el consenso amplio entre todos los actores de la sociedad, así como promover mecanismos para facilitar la participación ciudadana.

La relación con el sector privado no siempre es fácil ni transparente, como se ha manifestado durante la pandemia. Por ello es preciso que el diseño de las alianzas público-privadas (APP) se plantee desde el paradigma de ganancia mutua o simbiótica para los intervinientes. Para ello hay que tomar, como referente constante en ese diseño, a sus beneficiarios, que no deben ser otros que el ciudadano y la comunidad. Este enfoque debe llevar a reconsiderar los regímenes de propiedad intelectual, el enfoque actual en materia de I+D, la inversión pública y las adquisiciones



en general. Estos aspectos deben contrastarse con el logro efectivo del bien común.

Los medios

La crisis que ha acompañado a la pandemia muestra la debilidad financiera y presupuestaria de las administraciones. Por lo que es necesario proporcionar recursos antes de que sucedan las crisis (ONU, 2020b). Esto es más necesario en las facultades críticas de la Administración, las que además tienen que ver con las prioridades ciudadanas, como la educación y la salud.

En lo que respecta a los recursos humanos de las organizaciones públicas, es preciso poner la salud y la seguridad en primer lugar, prestando atención a la salud mental, especialmente en el teletrabajo. Sería conveniente también flexibilizar las licencias de trabajo, especialmente en situaciones de crisis como la que estamos viviendo, con el fin de poder conciliar la vida laboral con la personal y la familiar (OCDE, 2020). Además, la flexibilidad laboral para todos los trabajadores facilitaría el progreso de las mujeres en su carrera (Lordan, 2010).

Las administraciones durante la pandemia no siempre han logrado igualar la oferta de la mano de obra con la demanda. Por ello, sería necesario introducir medidas de flexibilidad y de movilidad temporal para poder redistribuir efectivos de unas unidades a otras en momentos de prioridad emergente, independientemente de los silos organizativos¹⁰. Esta flexibilidad ha de extenderse a la formación, para que los empleados públicos se adapten al uso de las nuevas tecnologías, se orienten a los nuevos desafíos y a una cultura que fomente el aprendizaje experiencial, la reflexión y la mejora. Implica también reconocer que cada empleado público posee sus propios conocimientos, habilidades, vida personal y necesidades (OCDE, 2021b).

¹⁰ Los agentes libres de Canadá son empleados de un ministerio anfitrión, y luego prestados a otros que requieren sus habilidades específicas para desarrollar proyectos de una duración de seis meses a un año (OCDE, 2021b).



En aras de la flexibilidad laboral que se propugna, sería preciso robustecer la normativa vigente del teletrabajo, como ya está sucediendo en varios países, con el fin de que se introduzcan las condiciones adecuadas para que sea asequible. Seguramente, serán necesarias revisiones de las normas que lo regulan, en el sentido de cambiar el «orden predeterminado» en el trabajo remoto (OCDE, 2020a). Esto significa que se debería aplicar el teletrabajo como primera opción, por defecto. Esto lleva, inevitablemente, a reflexionar sobre el rendimiento, la productividad, el apoyo a la salud mental y a fomentar la inclusión en un entorno remoto (*McKinsey Global Institute*, 2020a). También conduce al establecimiento de objetivos organizacionales y de cada puesto de trabajo, e implementar sistemas de medición y de evaluación del rendimiento o del desempeño¹¹. A la vez, implica considerar la existencia de diversas profesiones en una Administración¹², que habrá que atender de una manera específica, por lo que respecta a las habilidades y capacitación requeridas y el desarrollo profesional (OCDE, 2021b).

La flexibilidad alcanza también a la selección de los empleados públicos. Es preciso revisar los actuales modos de empleo para facilitar el acceso a la función pública de aquellos que no están interesados en un trabajo permanente. Este fue pensado en su origen para ejercer funciones de soberanía o autoridad o desempeñar profesiones específicas de la Administración. Muchas de las personas poseedoras de las nuevas habilidades requeridas en la Administración, como las vinculadas a las tecnologías, los datos o los procesos innovadores, estarían interesadas, antes que en la permanencia en la organización, en contratos temporales bien retribuidos o becas prestigiosas para incorporarse a

¹¹ Entre los efectos del teletrabajo puede encontrarse la reducción salarial. En este sentido, el director ejecutivo de Facebook, Mark Zuckerberg, ha insinuado que los empleados sufrirían reducciones en los salarios atendiendo al coste de la vida al trabajar de forma remota (Warzel, 2020).

¹² En la administración pública del Reino Unido hay 28 profesiones, cada una dirigida por un jefe (OCDE, 2021b).



proyectos interesantes con un alto impacto en la creación de valor público (INAP, 2018; OCDE, 2021b).

La pandemia ha evidenciado que la digitalización como respuesta a la crisis ha sido más fácil, o simplemente posible, cuando existían previamente sistemas informáticos fuertes. Se suele coincidir en la afirmación de que va a ser muy difícil volver atrás en los procesos de digitalización, y también no extenderlos al conjunto de las organizaciones. Sin embargo, hay otros testimonios que manifiestan que para ello va a ser necesario un fuerte liderazgo y persistencia en el fomento de la prestación digital de servicios públicos y gubernamentales.

Una administración digital precisa atraer personas con habilidades en áreas digitales, de datos y STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, por sus siglas en inglés), lo que no resulta fácil habida cuenta de que debe competir con otras entidades públicas y con el sector privado para captar este tipo de talento. Además, todos los empleados deben compartir un mismo significado sobre el potencial de la transformación digital: el uso fiable de los datos y la tecnología, la importancia de una gestión basada en datos, la orientación a servir a los usuarios y a contar con ellos en la entrega de los servicios. También implica la construcción de equipos multidisciplinares que integren profesionales del diseño, del producto, de la entrega, de los datos y de la tecnología. Estas habilidades técnicas habrán de completarse con competencias sociales, emocionales y cognitivas, que son esencialmente importantes para el liderazgo del servicio público (OCDE, 2021b).

La gestión de algunas aplicaciones y herramientas para la detección de los contagios durante la pandemia ha enseñado la gran importancia de los protocolos de privacidad y seguridad. Esto es debido a que representan uno de los mayores riesgos en las organizaciones de todo tipo en la actualidad, y a la desconfianza de los ciudadanos por el uso de los datos en las tecnologías digitales, sentimiento que proviene en gran parte de la desconfianza en las instituciones públicas que las promueven (Dobrykowski, 2020).



La covid-19 ha mostrado las capacidades existentes en las organizaciones públicas y que no necesariamente eran conocidas por su dirección. Es preciso aprovechar, entre otras, las capacidades digitales, para lo que hay que detectar el talento existente y desarrollarlo mediante procesos de gestión del conocimiento y de aprendizaje. En este sentido, es preciso fomentar las nuevas formas de comunicación, información y conocimiento a través de las tecnologías y herramientas digitales y aprovecharlas también para la formación. Esta se convierte en un factor crítico para la adaptación de las organizaciones a un entorno cada vez más complejo y automatizado (*Business Insider*, 2020).

Finalmente, la pandemia nos llama a celebrar el valor del servicio público (OCDE, 2020a). Esto es, destacar la importancia de las instituciones públicas durante la pandemia como garantes de la salud y el bienestar de todos. También nos incita a seguir aprendiendo y adaptándonos a los avatares que, a buen seguro, nos seguirá trayendo la vida.

Bibliografía

Adams, David y Hess, Michael (2008). «Social innovation as a new Public Administration Strategy». Documento presentado en la *Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management*, 26-28 de marzo de 2008. Brisbane, p. 1-8.

Acemoglu, Daron (2020a). «The Post-COVID State». *Project Syndicate*, 19 de mayo de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3q9qcbt>

_____. (2020b). «El caso de un mundo cuadripolar». *Project Syndicate*. Disponible en <https://bit.ly/3rgfW2L>



- Addy, Axel M. y Petric, Sebastian (2021). «Globalización en 2021». *London School of Economics*. Disponible en <http://bit.ly/3v3S3xB>
- Arenilla, Manuel (2011). «Marco teórico actual de la Administración Pública». Arenilla, M. (Dir.) «Crisis y reforma de la Administración pública». Santa Cristina, Netbiblo.
- _____ (2020). «Localización y digitalización de los ODS en un futuro inesperado». Cunal, nº 218. Disponible en <https://bit.ly/3uRkTB2>
- Beck, U. (2011). «Convivir con el riesgo global». En J. Solana, & D. Innerarity. «La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales». Barcelona: Paidós Ibérica.
- BEPA (2011). «Empowering people, driving change: social innovation in the European Union». Luxembourg. EUR-OP. Disponible en <https://bit.ly/306qcOO>
- Business Insider (2020). «Las herramientas de aprendizaje impulsadas por la IA están en camino de transformar el lugar de trabajo moderno para siempre». Disponible en <https://bit.ly/2NTvdbm>
- Cañigual, Albert (2018). «Estudio sobre Ecosistema de Innovación desde la perspectiva del sector público». Madrid: INAP.
- Cepal (2017). «Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica». Disponible en <https://bit.ly/3bb2WWe>



- _____ (2019). «Panorama social de América Latina». Santiago. Disponible en <https://bit.ly/3e2V8rF>
- _____ (2020). «Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19». Disponible en <https://bit.ly/3e0L5Dr>
- _____ (2021). «Panorama Social de América Latina 2020». Santiago. Disponible en <https://bit.ly/30DpjNY>
- Christensen, Tom; Laegrid, Per y Rykkja, Lise H. (2019). «The Routledge Companion to Risk, Crisis and Emergency Management». En Robert P. Gephart, Jr., C. Chet Miller, Karin Svedberg Helgesson. Routledge.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2002). «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico Y Social y al Comité de las Regiones - Informe de evaluación comparativa de la acción Europea». Bruselas, 5.2.2002 COM (2002) 62 final. Disponible en <https://bit.ly/3kISPv9>
- _____ (2019). «Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct and Business & Human Rights». Disponible en <http://bit.ly/3bfh7tF>
- Consejo Superior de Estadística (2021). «El papel de la estadística oficial en la administración y gestión de datos». Grupo de Trabajo sobre *Data Stewardship*. (Mimeografiado).
- Corporación Latinobarómetro (2018). «Latinobarómetro Informe 2018». Disponible en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>



- Cortés, Óscar (2020). «La Administración tras el coronabreak. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo?». GAPP n° 24. Disponible en <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10811>
- Dickerson, Demon (2020e). «4 Cosas que redefinirán la forma en que trabajamos para el 2025». Foro Económico Mundial. Disponible en <https://bit.ly/3rhU1bp>
- Dobrygowski, Daniel (2020). «The Great Reset and digital trust: 3 lessons on digital tools from the COVID-19 crisis». *World Economic Forum*, 8 de junio de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3q8MUk7>
- El Baradei, Laila (2020). «The Coronavirus Pandemic and Public Administration». *Patimes*, 8 de abril de 2020. Disponible en <https://patimes.org/the-coronavirus-pandemic-and-public-administration/>
- El-Erian, Mohamed A. (2020). «El lado positivo de la COVID». *Project Syndicate*. Disponible en <https://bit.ly/3sBUaqm>
- Fukuyama, F. (2020). «Los últimos 30 años en la política mundial: ¿qué ha cambiado?». En H. Oporto (Ed.) «Bolivia: el día después. Cambios que vienen o ya están aquí». Análisis, n° 25. La Paz, Fundación Milenio. Disponible en <http://bit.ly/2Pu3rT8>
- Gerson, Donald (2020). «Leadership for a high performing civil service». Paris, OCDE. Disponible en <https://bit.ly/3caWApC>



- GESI-Accenturestrategy (2018). «How digital solutions will drive progress towards the Sustainable Development Goals». Disponible en <https://bit.ly/3b9ADaM>
- GESI-Deloitte (2019). «Digital with purpose: Delivering a Smarter 2030». Disponible en <https://bit.ly/3kEAq2x>
- Gil, Javier (2016). «Economías colaborativas y crisis del capitalismo». En Ramón Cotarelo y Javier Gil (Comps.) «Ciberpolítica: gobierno abierto, redes, deliberación, democracia». Madrid, INAP.
- Gopnik, Adam (2021). «Politics, Protests, and Pandemics». Disponible en <http://bit.ly/38D7PWL>
- Hidalgo, César (2021). «Trusting machines versus humans. We must understand the difference». *World Economic Forum*. Disponible en <http://bit.ly/2OrvX7t>
- Howaldt, J. y Schwarz, M. (2010). «Social Innovation: Concepts, research fields and international trends». En IMA/ZLW & ifU, IMO *International Monitoring* (vol. 5). Disponible en <https://bit.ly/3bbwcMD>
- Huawei (2018). «Accelerating SDGs through ICT 2018». *Huawei ICT Sustainable Development Goals*. Disponible en <https://bit.ly/3sX60vx>
- _____ (2019). «Accelerating SDGs through ICT 2019». *Huawei ICT Sustainable Development Goals*. Disponible en <https://bit.ly/3qfH54m>



INAP, Instituto Nacional de Administración Pública (2018). «Innovación, sector público y atracción de talento: recomendaciones y plan de acción».

Kreab. Mimeografiado.

Instituto Danés de los Derechos Humanos (2021). «La guía de los Derechos Humanos a los ODS». Disponible en <https://sdg.humanrights.dk/es>

Lagarde, Christine (2020). «Cómo COVID-19 está cambiando la economía y qué podemos hacer al respecto». Disponible en <https://bit.ly/3uT8RqX>

Lordan, Grace (2020). «Si las empresas comienzan a medir los beneficios del trabajo flexible, las mujeres se beneficiarán». Disponible en <https://bit.ly/3qsWkHu>

Mazzucato, Mariana y Quaggiotto, Giulio (2020). «The Big Failure of Small Government». *Project Syndicate*, 19 de mayo de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3uLY2Hc>

McKinsey Global Institute (2020a). «How are working women doing during COVID-19?». *Our Women in the Workplace study explores*. 30 de septiembre de 2020. Disponible en <https://mck.co/3qfFDiu>

McKinsey Global Institute (2020b). «Futuro del teletrabajo. Un análisis de 2000 tareas, 800 trabajos y nueve países». 28 de noviembre de 2020. Disponible en <http://mck.co/3uU0SKo>

_____ (2021). «The Future of Work after COVID-19». Disponible en <http://mck.co/38xcysD>



Nuclear Threat Initiative & Johns Hopkins Center for Health Security (2019). «The Global Health Security Index, Building Collective Action and Accountability». *Nuclear Threat Initiative*. Disponible en <https://bit.ly/3rbIuuc>

_____ (2019). «The Global Health Security Index. Building Collective Action and Accountability». *Nuclear Threat Initiative*.

Nye, Joseph S. (2020). «La geopolítica de la pos-pandemia». *Project Syndicate*. Disponible en <https://bit.ly/3q37WAE>

OCDE (2016). «Panorama de las Administraciones Públicas 2015». Madrid, INAP. Disponible en <https://bit.ly/3kHYUru>

_____ (2019). «Government at a Glance 2019». Paris, OCDE. Disponible en <https://bit.ly/3uQAf91>

_____ (2020a). «La gestión pública y la pandemia de coronavirus (covid-19): respuestas emergentes y recomendaciones iniciales». Comité de gobernanza pública de la OCDE. Disponible en <https://bit.ly/3sLFa9d>

_____ (2020b). «Liderazgo para un servicio público de alto rendimiento: hacia un sistema senior de Administración pública en los países de la OCDE». Disponible en <https://bit.ly/3sJDqxj>

_____ (2020c). «Volviendo a la oficina ¿Qué sigue para la fuerza laboral del servicio público?». Disponible en <https://bit.ly/308jLuQ>



- _____ (2021a). «Gobierno después del shock – un experimento de aprendizaje global y colectivo». Disponible en <https://bit.ly/3uZw0bn>
- _____ (2021b). «El futuro del empleo en la Administración pública. Preparar a la fuerza laboral para el cambio en un contexto de incertidumbre». Disponible en <http://bit.ly/3cboGRI>
- _____ (2018). «Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo». Éditions OCDE, Paris. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>
- _____ (2020). «Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción». OECD Publishing, Paris. Disponible en <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es>
- ONU (2015). «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». A/RES/70/1 (25 septiembre 2015). Disponible en <https://bit.ly/307s2iv>
- _____ (2016). «Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015». Disponible en <https://bit.ly/30bHIkO>
- _____ (2019). «Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe». (LC/FDS.3/3). Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44551/7/S1900433_es.pdf



- _____ (2020a). «Embracing digital government during the pandemic and beyond». DESA, 14 de abril de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3uKAYC9>
- _____ (2020b). «El papel del servicio público y los servidores públicos durante la pandemia de COVID-19». DESA, 11 de junio de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3qdJiNI>
- _____ (2020c). «Reafirmación de las relaciones de gobernanza entre el Estado y el pueblo». DESA. Disponible en <https://bit.ly/3051bUb>
- _____ (2020d). «Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020». Disponible en <https://bit.ly/3q62dKk>
- _____ (2020e). «El impacto a largo plazo de COVID-19 en la pobreza». Informe de política N° 86 de UN/DAES. Disponible en <https://bit.ly/3kKoFrX>
- ONU-Cepal (2020). «La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis». Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45336/6/S2000208_es.pdf
- Open Government Partnership (2020). «Recopilación de enfoques de gobierno abierto para COVID-19». Disponible en <http://bit.ly/307rc5s>
- Organización Mundial de la Salud (2019). «Diez amenazas para la salud global en 2019». Recuperado el 16 de julio de 2020. Disponible en <https://www.who.int/news-room/feature-stories/ten-threats-to-global-health-in-2019>



- PNUD (2019). «Informe sobre Desarrollo Humano 2019». Disponible en <https://bit.ly/3e4Shyl>
- _____ (2020a). «Bono único». IVM, Honduras. Disponible en <https://bit.ly/2NWgigq>
- _____ (2020b). «COVID-19 y objetivos mundiales». Realizado el 06 de agosto de 2020. Disponible en <https://bit.ly/3c0Bjyz>
- Sault, Samantha (2021b). «Davos Agenda: What you need to know about the future of work». Disponible en <http://bit.ly/3ce4RZs>
- Schwab, Klaus (2020). «Debemos dejar atrás el neoliberalismo en la era pos-covid». Disponible en <https://bit.ly/3kGGpnA>
- Skydelsky, Robert (2020). «El fin de la eficiencia». *Project Syndicate*. Disponible en <http://bit.ly/3rnjJLB>
- Spence, Michael (2020). «Ganadores y perdedores de la economía pandémica». *Project Syndicate*, 31 de agosto de 2020. Disponible en <http://bit.ly/3sL5AIo>
- Stantcheva, Stefanie (2020). «Libertades civiles en una pandemia». *Project Syndicate*. Disponible en <https://bit.ly/3uMWn42>
- The Economist (2021a). «Democracy Index 2020. In sickness and in health? ». Disponible en <http://bit.ly/3uJorp7>
- _____ (2021b). «Politics, populism and policy: operational risk in Latin America». Disponible en <http://bit.ly/3vAqRXv>



United Global Compact-Accenture (2019). «The decade to deliver a call to business action». The 2019 United Nations Global Compact Accenture strategy Ceo study on sustainability. Disponible en <https://accntu.re/385cyAe>

Warzel, Charlie (2020). «You Are Not Working From Home». The New York Times, 26 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.nytimes.com/2020/05/26/opinion/work-from-home.html>

Werner, Alejandro; Ivanova, Anna y Komatsuzaki Takuji (2021). «Latin America and the Caribbean's economic recovery from COVID-19 in 3 charts». *World Economic Forum*. Disponible en <http://bit.ly/3caNfxD>

World Bank (2020). «Simulating the potential impacts of COVID-19 school closures on schooling and learning outcomes: a set of global estimates». Disponible en <https://bit.ly/2MNd2U8>

World Economic Forum (2020a). «Top risks are environmental, but ignore economics and they'll be harder to fix». Disponible en <http://bit.ly/3bfwTVv>

_____ (2020b). «Los emprendedores sociales son los primeros en responder a la crisis de COVID-19. Por eso necesitan apoyo». Disponible en <https://bit.ly/3kHy5Uu>

_____ (2020c). «Measuring Stakeholder Capitalism Towards Common Metrics and Consistent Reporting of Sustainable Value Creation». Disponible en <https://bit.ly/3c4esC4>



- _____ (2020e). «5 ways to unlock the power of tech for the post-pandemic recovery». Disponible en <http://bit.ly/3caK1Kq>
- _____ (2021a). «The Global Risks Report 2021». Disponible en <https://bit.ly/3ronzEk>
- _____ (2021b). «The circular economy can help save the planet – if we start innovating now». Disponible en <http://bit.ly/3vddDjp>
- _____ (2021c). «Davos Agenda: What you need to know about the future of work». Disponible en <https://bit.ly/3ce4RZs>



CAPÍTULO 2

Gobernanza global y los
ODS después del covid-19

Gobernanza global y los ODS después del covid-19

Enrique Conejero Paz

Universidad Miguel Hernández de Elche. España

En las dos primeras décadas del siglo XXI estamos siendo testigos de dos grandes crisis globales. La primera fue la Gran Recesión (2007-2008). Una crisis financiera y económica que contrajo por primera vez el PIB mundial y que tuvo impactos muy negativos en el ámbito económico y social, y que aún perduran en muchos países de Iberoamérica. La segunda, la actual crisis sanitaria causada por la enfermedad covid-19, que ha generado una contracción del PIB mundial aún mayor que la primera. Según los datos de PIB en el segundo trimestre de 2020, la contracción económica no tiene parangón en el contexto de la globalización (OCDE¹: -9,8%; UE²: -11,7%) y sus consecuencias económicas, sociales y políticas aún están por venir. En este escenario es en que emerge y se desarrolla la Agenda 2030 de la ONU, que presta una atención especial al fortalecimiento institucional como requisito de viabilidad de las políticas públicas necesarias para el cumplimiento efectivo de los 17 objetivos que establece. Dicha Agenda lleva implícito un modelo de institucionalización de los distintos poderes públicos, que se basa en principios como la cooperación, la colaboración y la transversalidad en la gestión pública. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) derivados de dicha agenda precisan, en definitiva, de un nuevo modelo de gobernanza basado en una cultura que no siempre está presente en todos los países.

A pesar de los enormes esfuerzos colectivos en la lucha contra el covid-19, la pandemia emerge en un contexto de fragmentación de la gobernanza global, procesos de desglobalización y el

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

² Unión Europea.



aumento creciente de la desigualdad. Este artículo aborda, desde una perspectiva crítica, la gobernanza global. Contrariamente a las aspiraciones de la retórica que acompañó el surgimiento de la gobernanza global como un proceso de confluencia y cooperación entre múltiples actores públicos, privados, del tercer sector y de la sociedad civil, la fragmentación ha sido una cualidad de este proceso desde su inicio (Rosenau y Czempiel, 1992). Siguiendo a Weiss y Wilkinson (2014), la desigualdad en términos de poder siempre ha estado presente en la gobernanza global, donde algunos Estados han sido actores mucho más capaces que otros Estados y actores no estatales. La globalización como un proceso de aumento de las conexiones y los flujos está, por tanto, impregnada por la desigualdad y las excepciones. A raíz de la actual crisis sanitaria, los mecanismos de gobernanza a diferentes escalas han mostrado graves problemas de coordinación y cooperación, así como capacidades desiguales y demandas de una gobernanza efectiva. Del mismo modo, las dimensiones sociales y económicas de la crisis afectan a los países y a las comunidades de manera diferente debido a los distintos niveles de preparación de sus sistemas sanitarios, económicos, de seguridad social y de infraestructura. Por tanto, en este texto se exploran los factores que pueden revertir estas tendencias para que la recuperación económica y social se mantenga alineada con los ODS. Este artículo apuesta por una gobernanza global que debe adaptarse constantemente, reajustando estrategias y enfoques a soluciones, así como desarrollar nuevas herramientas y estrategias para abordar los problemas que afectan a las comunidades en todo el mundo (Held y Hale, 2011).

Este trabajo se estructura en tres secciones. En la primera se analiza la evolución del concepto de gobernanza como paradigma emergente de la ciencia de la administración, priorizando el relevante papel que otorga al actor público para el logro de políticas públicas efectivas e inclusivas. En la segunda exponemos los desarrollos teóricos de fragmentación, policentrismo y complejidad relativos a la gobernanza global y su papel en el diseño



e implementación de los ODS. Por último, se exponen los procesos de implementación y los desafíos que conllevan los ODS en España, con especial énfasis en el Objetivo 17: «Revitalizar la Alianza para el Desarrollo», que no fue especialmente exitoso en la anterior agenda de los Objetivos del Milenio.

I. La gobernanza y su evolución

El concepto de gobernanza está muy ligado a la desaparición del mundo bipolar tras la caída del Muro de Berlín y la expansión de las democracias liberales. Desde finales de los años ochenta del siglo pasado, este concepto aparece en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso. El Banco Mundial, en una publicación de 1989 sobre el África subsahariana (Bird, 1989), recurre reiteradamente a la expresión gobernanza. A partir de entonces, su utilización se ha extendido a todas las organizaciones internacionales y a los ámbitos políticos, académicos e intelectuales. En sus inicios, el término gobernanza es definido como una instancia que pretende ir *más allá* de la política y del ámbito público (Rosenau y Czempiel, 1992); una nueva forma de gobernar (Mayntz, 2001); o un nuevo escenario de navegación con un barco sin timón centralizado. Desde entonces, asistimos a un enconado debate académico sobre la gobernanza, que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos. Un concepto que está impregnado de lo que Sartori acuñó como estiramiento conceptual y que, de tanto usarlo y por sus diferentes significados, puede llegar a ser irrelevante.

La gobernanza se ha expandido por múltiples campos académicos. En sus inicios tuvo un fuerte predicamento en el área de los estudios administrativos (Stewart, 1996), en el campo de las políticas públicas, y en especial urbanas (Brand, 1992; Kooiman, 1993), así como en el sector de las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 1992; Falk, 1995). Desde entonces, su presencia es permanente en todas las agencias del sistema de



Naciones Unidas y en las organizaciones regionales (en especial la OCDE), al igual que en otros ámbitos institucionales y académicos, sobre todo anglosajones. Por tanto, estamos en presencia de un paradigma no emergente sino ya consolidado: la gobernanza. Es decir, una forma de gobierno más cooperativa, donde «las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas pública» (Mayntz, 1993: 3).

La filosofía subyacente es que los valores de autoridad y jerarquía que tradicionalmente habían presidido las relaciones entre el Estado, el gobierno y la sociedad, deben dar paso a los principios de colaboración y cooperación horizontal entre actores. En este modelo, el gobierno es un actor más de la red. Es el paradigma de gestión al que Hartley denomina *gobernanza en red*. La innovación dentro de la gobernanza en red revitaliza el papel de liderazgo de los responsables políticos y la capacidad de producir y traducir nuevas ideas en actuaciones (Hartley, 2005). Un modelo de gestión de los asuntos públicos presidido por el principio de gobernanza confiere a la red de actores públicos, privados y del tercer sector, la capacidad tanto para participar en la producción y prestación de servicios, como para aportar ideas innovadoras que contribuyan a incorporar valor a lo público. Es posible afirmar que la participación de un mayor número de actores en el ámbito público potencia e impulsa la gobernanza, ya que permite el intercambio fluido de conocimientos e ideas para la resolución de problemas públicos, promueve la colaboración y la cooperación entre actores y posibilita e incentiva su interacción.

Este concepto nos transmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre los sectores público y privado, y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, ya que incorpora todo el amplio abanico de presiones internas y externas a las que han tenido que enfrentarse los Estados nación en los últimos treinta años.



En este sentido, se puede considerar que estos ya no son el principal locus de la regulación económica y social, poniendo de manifiesto la debilidad de las antiguas formas de regulación (Jessop, 2000: 13). De esta forma, coincidimos con Arenilla (2011: 72) en que «la frialdad de las corrientes individualistas pro mercado, como la Nueva Gestión Pública, su infravaloración del servicio público y el arrinconamiento de los valores ligados al mismo y a la democracia, produjeron como reacción la vuelta o aparición de los enfoques colectivistas, entre ellos la gobernanza».

Estos valores son lo que priman a la hora de normativizar la gobernanza. Por ejemplo, el PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, propuso una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esos principios son: estado de derecho (imparcialidad), legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas, rendimiento (capacidad de respuesta, eficacia, eficiencia), dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal, incluidas las minorías, a oportunidades de mantener y mejorar el bienestar propio).

De esta forma, la conceptualización de la gobernanza por parte de las principales organizaciones internacionales varía en función de la misión que tienen:

PNUD (1997): la gobernanza se considera el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median en sus diferencias.

Unión Europea (2001): el término gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que condicionan la calidad del ejercicio de los poderes europeos: responsabilidad, visibilidad y eficacia. Este enfoque es particularmente apropiado para la profundización en el modelo democrático europeo en general, y en el papel desempeñado por la Comisión en particular.



OCDE (1995): el concepto de gobernanza denota el uso de la autoridad política y el ejercicio del control en una sociedad en relación con la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico. Esta amplia definición abarca el papel de las autoridades públicas en el establecimiento del entorno en el que funcionan los agentes económicos y en la determinación de la distribución de beneficios, así como la naturaleza de la relación entre los gobernantes y los gobernados.

Banco Mundial (1994): la gobernanza se define como la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país. El Banco Mundial ha identificado tres aspectos distintos de la gobernanza: 1) la forma de régimen político; 2) el proceso mediante el cual se ejerce la autoridad en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo; y 3) la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y cumplir funciones.

Comisión de Gobernanza Global (1995): la gobernanza es la suma de las muchas formas en que las personas e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual se pueden acomodar intereses en conflicto o divergentes, y se pueden tomar acciones cooperativas. Incluye instituciones y regímenes formales facultados para hacer cumplir, así como acuerdos informales que las personas e instituciones han acordado o perciben que les conviene.

Es innegable la influencia que ha tenido en este nuevo paradigma de globalización económica y en los procesos de integración regionales, que han dado lugar a organizaciones supranacionales (Unión Europea, ALCA, ALBA, Mercosur, Grupo de Río, etc.) en la configuración de lo que hoy llamamos gobernanza global y local, las cuales han tenido un impacto significativo en las políticas nacionales, derivado del propio intercambio de políticas transnacionales (Mayntz, 1993; John, 2001). Ello produce a su vez la aparición de múltiples actores interdependientes, dentro y fuera de los Estados nación. Lo que, según nuestra opinión, puede producir una sobrecarga en los procesos de toma de decisiones



políticas. Por tanto, nos estamos refiriendo a un aumento del nivel meso del gobierno, a una mayor descentralización y fragmentación del Estado, y a la incorporación de nuevos actores al ciclo de políticas públicas.

En estas líneas nos adherimos al enfoque que considera al Estado como un actor relevante entre los diferentes actores que componen la red (Conejero y Poveda, 2016). En esta corriente se encuentran, entre otros, Mayntz (2001), Peters y Pierre (2005), Prats (2005), Arenilla (2011).

Según Peters y Pierre, el papel director del Estado como actor principal en las relaciones con los otros actores se asemeja a una labor de *pater familias*. Por su parte, Mayntz (2001) señala que el control del poder no lo pierde el Estado, sino que simplemente cambia de forma como solución colectiva a los problemas de la sociedad. Para Mayntz, el Estado como actor representa al Estado fuerte, democrático y con recursos económicos suficientes. Arenilla (2011). Por su parte, entiende que el Estado es coordinador y defensor de la ciudadanía. Mientras que Prats (2005: 170) sostiene que el Estado es intermediador necesario entre el resto de actores, ya que tiene el rol de «emprendedor, facilitador, mediador, dirimente de conflictos, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos».

En resumen, la gobernanza alude a un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, y la preeminencia de una red de políticas públicas inter e intraorganizacionales, con nuevas formas de coordinación y cooperación, son sus señas de identidad. Como muchos otros conceptos en las ciencias sociales, no son nada pacíficos y algunos de los problemas más relevantes de la gobernanza abiertos a debate son:

En primer lugar, la tensión que se produce entre la complejidad del proceso de toma de decisiones asociado a los ecosistemas de gobernanza y los códigos normativos empleados que le dan sustento. Aquí nos podemos encontrar las posturas que giran en torno a que con la gobernanza puede producirse un *vaciado* de lo



público, en el sentido de pérdida de capacidad de acción en los planos supranacional y subnacional.

En segundo lugar, en un ecosistema de gobernanza puede producirse una disipación de las responsabilidades, que encuentra su expresión institucional en la desaparición de los límites entre lo público y lo privado, y que a su vez se encarna en la multiplicación de las entidades de la sociedad civil, las ONG, empresas sociales, cooperativas, mutuas u organizaciones basadas en la comunidad. Se trata de la tensión entre las nuevas fórmulas de coordinación y dirección, por un lado, y el poderoso legado de los canales e instrumentos para la responsabilidad política, por otro. En este sentido, «el modelo de gobernanza no resuelve el conflicto entre la legitimidad democrática, que descansa en la representación y la participación ciudadana. Antes bien, puede producir, en distintos grados, la dilución del Estado y de los actores políticos institucionales» (Arenilla, 2011: 77).

II. La gobernanza global y los ODS

Como hemos señalado con anterioridad, la gobernanza también aparece en el ámbito de las relaciones internacionales. Como consecuencia del nuevo escenario internacional, y tras la caída del Muro de Berlín, se hacía necesaria una reflexión sobre los principios que debían regir las nuevas relaciones internacionales. De esta forma, en 1995, la *Commission on Global Governance* expuso su visión sobre el concepto de gobernanza global, resaltando que no es un gobierno global, ya que es la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos en común, siendo un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o divergentes pueden ser ordenados, y pueden realizarse acciones de cooperación. Como se puede apreciar, en este enfoque no se le da un papel relevante en la red a ningún actor; se puede considerar como una versión de la «mano invisible» de Adam Smith, adaptada la gestión de los asuntos globales.



Durante los últimos treinta años se ha generado una extensa literatura sobre la arquitectura de la gobernanza global. Principalmente, a través de tres enfoques analíticos no excluyentes: la fragmentación, el policentrismo y la complejidad (Kim, 2019). El enfoque de fragmentación, desde la perspectiva del derecho, pone el énfasis en la existencia de múltiples clústeres en el escenario internacional de organizaciones intergubernamentales basadas en la cooperación (Zelli, 2011; Van Asselt, 2014). Es evidente que el crecimiento exponencial de tratados y organizaciones internacionales son su seña de identidad. Por tanto, la fragmentación institucional resultante demanda la cooperación entre instituciones.

Si bien existe la posibilidad de generar sinergias entre las organizaciones (Biermann, *et al.*, 2009), también existe la posibilidad del conflicto (Van Asselt, 2014).

El enfoque de policentrismo proviene de la literatura sobre la gestión de los bienes comunes (Ostrom, 2010), y pone el acento en la posibilidad de que las instituciones globales puedan ajustarse mutuamente y alinearse hacia un objetivo colectivo (Galaz *et al.*, 2012). En contraste con el enfoque anterior, el policentrismo pone de relieve el potencial de resultados positivos netos en las interacciones entre autoridades gubernamentales independientes, cuando ciertos supuestos se cumplen, destacando que los sistemas relativamente descentralizados, a diferencia de los sistemas monocéntricos, pueden funcionar eficazmente. Esto se debe a que la diversidad y multiplicidad que caracterizan a los sistemas policéntricos crean un espacio propicio para la experimentación y aprendizaje, del que se seleccionan, difunden o expanden las instituciones exitosas.

Por su parte, el enfoque de complejidad propone que la gobernanza global se describe mejor, obviamente, por su complejidad (Orsini *et al.*, 2019). Aquí, la complejidad no es simplemente una metáfora, sino una cualidad del sistema internacional. El concepto de complejidad destaca que los componentes de un sistema pueden autoorganizarse y dar lugar a un comportamiento aparentemente coordinado y adaptativo, incluso en ausencia de



una autoridad central. Esta noción de complejidad se nutre de la teoría de la administración pública (Klijn, 2008).

Orsini (2019: 3) define los sistemas complejos como «sistemas abiertos, que intercambian información con su entorno, y que incorporan múltiples elementos (unidades) de varios tipos, estrechamente interconectados entre sí y que operan en varios niveles. Esto significa que los temas políticos están interconectados en un contexto mundial conectado y multiescalar en red, aunque existe imprevisibilidad sobre qué problemas pueden ser abordados y en qué medida». Por su parte, Young (1999: 11) define la gobernanza global «como el esfuerzo combinado de regímenes transnacionales e internacionales».

Estas premisas las podemos encontrar en los trabajos preparativos que transformaron a la Agenda del Milenio en la Agenda 2030.

La Agenda 2030 y los ODS

El paradigma de gobernanza global ya estaba presente en los Objetivos del Milenio (ODM). Específicamente en el Objetivo 8, que contemplaba «Fomentar una Alianza Mundial para el Desarrollo». Dicha alianza tuvo poco éxito por la débil implicación de los países más desarrollados. Un indicador que refleja este fracaso fue que la ayuda oficial al desarrollo de los miembros del CAD (2000-2015) apenas llegó al 0,3 % del RNB, cuando el compromiso era llegar al 0,7%. Solo algunos países como Dinamarca, Luxemburgo o Suecia cumplieron con esa meta. También hay que considerar las implicaciones negativas que tuvo la Gran Recesión de 2008, y cómo sus efectos negativos impactaron en los últimos años de implementación de los ODM. A nuestro juicio, la agenda de los ODM proporcionó dos lecciones importantes. Por un lado, ofreció un punto de partida y de búsqueda de recursos hacia la reducción de la pobreza y el desarrollo humano mediante una gestión estratégica, diseñando objetivos, metas e indicadores. Y por otro, se detectaron las carencias de que la agenda estuviera



dirigida solo a los países en vías de desarrollo, y que su proceso de diseño no había sido tan participativo.

Por tanto, de dicha experiencia se nutrieron las negociaciones para el diseño de la agenda post 2015, con el propósito de que incluyera objetivos y metas que implicaran a todos los países miembros de las Naciones Unidas, y que su enfoque fuera más holístico e integral. Esto es, la premisa de que si todos compartimos agenda común y seremos medidos a través de indicadores y metas, el nivel de compromiso e implicación de los países aumentará.

De esta forma, esta agenda global compartida se hacía realidad en septiembre de 2015, cuando la Asamblea General de la ONU aprobó la Agenda para el Desarrollo 2030. Los 17 ODS muestran el camino para lograr una efectiva gobernanza global. En este sentido, el Objetivo 17 contempla «fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible», culminando así los esfuerzos que veinte años antes había trazado el Informe de la Comisión sobre Gobernanza Global. De esta forma, «un punto fuerte de la Agenda 2030 es el significado y la potencialidad integradora y de rendimiento del concepto de alianza» (Arenilla, 2019: 12).

La propia declaración de los ODS recoge las tareas pendientes tras 15 años de vigencia de los ODM. Esto es, los avances desiguales, sobre todo en África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que distan de alcanzarse. En la Agenda 2030 subyace la importancia de construir alianzas con actores de distintas naturalezas y escalas, para la «revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo», ya que su propio desarrollo «facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias, y movilizándolo todos los recursos disponibles».

La evolución de la ayuda oficial al desarrollo como indicador del fomento de la Alianza Global se ha mantenido estable en el



período 2015-2018, muy lejos del compromiso del 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB). La ONU (2020) destaca que, a pesar de las enormes presiones internas, los donantes deberían revertir de inmediato la disminución de la ayuda para el desarrollo (AOD³), en particular a los países menos desarrollados, que podrían verse gravemente afectados por impactos económicos debidos a la pandemia de covid-19, y para quienes la AOD sigue siendo esencial.

Este Informe 2020 sobre la financiación para el desarrollo sostenible destaca la necesidad urgente de las siguientes líneas de acción:

- Prevenir una crisis de deuda, suspendiendo inmediatamente los pagos de deuda de los países menos avanzados y otros países de bajos ingresos que solicitan indulgencia. Los acreedores bilaterales oficiales deben liderar, y otros deberían considerar pasos similares o equivalentes para proporcionar nueva financiación.
- Restablecer la estabilidad financiera proporcionando suficiente liquidez y fortaleciendo la red de seguridad financiera mundial, especialmente para los mercados emergentes.
- Contener la fuerte caída de la actividad económica y apoyar a los países más necesitados mediante una respuesta globalmente coordinada: expandir el gasto en salud pública y protección social.
- Mantener a flote las pequeñas y medianas empresas; transferencias gubernamentales; indulgencia de deuda y otras medidas nacionales, y aumentar significativamente el acceso a concesiones internacionales.
- Promover el comercio y estimular el crecimiento inclusivo mediante la eliminación de las barreras comerciales que restringen cadenas de suministro.

³ Ayuda o Asistencia Oficial para el Desarrollo, como se le llama a todos los desembolsos netos de créditos y donaciones hechas bajo los criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).



Recientemente se ha desarrollado la herramienta estadística «Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible», que medirá el grado de apoyo de los países más desarrollados, ya sean recursos públicos o privados, para el cumplimiento de los ODS. Un indicador que nos permitirá en el futuro determinar una evolución más real del cumplimiento del Objetivo 17.

III. La gobernanza de los ODS en España

El panorama político español fue muy inestable durante los años 2015 y 2016. Se necesitaron dos elecciones generales (diciembre 2015 y junio 2016) para conformar gobierno. Un factor que influyó para que el despliegue de los ODS en España se ralentizara.

Sin embargo, un pilar de la gobernanza de los ODS en España lo podemos encontrar a principios de ese año 2015, cuando se crea la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS), que es uno de los nodos que emergen de la iniciativa global promovida por el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, en 2012, a través de la creación de la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible (*Sustainable Development Solutions Network*), que nace con la filosofía de conectar centros de conocimiento en todo el mundo. De esta forma, la ONU, el sector privado, el público y el tercer sector, podrían actuar de manera colaborativa, generando sinergias, proyectos y conciencia sobre el desarrollo sostenible. Su principal misión es movilizar los recursos del ámbito académico, civil y privado orientados a potenciar la consecución de los ODS a través de la cooperación entre los distintos ámbitos.

En este sentido, la misión de la REDS también es la de movilizar y sensibilizar a la sociedad española, a las instituciones públicas y al sector privado para que conozcan de manera más rigurosa y comprometida los ODS, así como favorecer su incorporación a las políticas públicas, al ámbito empresarial y en el comportamiento de la sociedad en general. Su principal finalidad es activar a las universidades, los centros de investigación, las empresas y la



sociedad civil para la resolución de problemas prácticos sobre desarrollo sostenible. La REDS centra su actividad en cuatro áreas prioritarias para España: energía, agua, biodiversidad y género.

Pese a la compleja situación política en España durante el período 2015-2016, existía la convicción y la necesidad de integrar en el marco nacional los principios derivados de los compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible. Este proceso de integración tuvo como antesala el debate entre todos los grupos políticos de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, y la posterior aprobación por unanimidad, el 12 de diciembre de 2017, de la Proposición no de Ley (PNL) 161/001253 para la orientación política del Gobierno en la definición de la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, lo que supuso la puesta en marcha del cumplimiento institucional del compromiso global con respecto a los ODS.

La implementación de los ODS y la Agenda 2030 en España, a nivel institucional, se inicia en mayo de 2017, cuando el Consejo de Ministros de Gobierno de Rajoy aprueba el nombramiento del embajador en misión especial para la Agenda 2030. Más tarde, en septiembre de ese año, se crea un Grupo de Alto Nivel (GAN) mediante acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, con el objetivo tanto de coordinar la posición española y sus actuaciones para el desarrollo de los ODS, como para preparar los exámenes voluntarios ante el foro político de alto nivel de la ONU.

Ya con el nuevo gobierno, presidido por Pedro Sánchez, se crea el 15 de junio de 2018 el cargo de Alto Comisionado para la Agenda 2030, y su Oficina, con rango de Subsecretario y Dirección General. De esta forma se institucionalizó un organismo autónomo para la coordinación y cumplimiento de la Agenda 2030. Además, en julio de 2018 España presenta el Informe para el Examen Nacional Voluntario y su Anexo Estadístico, en el que se recoge, de acuerdo al principio de apropiación nacional de los ODS y la diversidad estadística, un primer programa de



indicadores aplicados a España, combinando los de aplicación global y nacional. Este proyecto, propuesto por el GAN y el Instituto Nacional de Estadística, se realiza con el objeto de crear un marco de control y seguimiento de la evolución de los ODS en España. Como era de esperar, la nota no fue satisfactoria, ya que no se aprueba en ninguno de los ODS, obteniendo las peores puntuaciones en innovación, consumo y producción responsable, según el balance anual de la REDS. Por consiguiente, tres años después de la aprobación de la Agenda 2030, se había avanzado muy poco en España.

Derivado de la presentación del informe, también se genera la necesidad de crear previamente un marco programático que ordene la voluntad política y civil de orientar la actividad institucional hacia la Agenda 2030. De esta forma, se aprueba el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, en junio de 2018. Un documento marco para la actividad institucional ajustada a la promoción e implementación de los ODS, integrando para ello diversas políticas (13 ministerios implicados) en los distintos niveles de gobierno y administración, métodos de trabajo y sistemas de gobernanza orientados a la consecución de los objetivos y metas derivados de los ODS. Este plan puede ser considerado la piedra angular de la actividad institucional, que se materializa a través de las llamadas políticas públicas palanca, las cuales deberían ser capaces de acelerar la implementación de los ODS y de impulsar un desarrollo sostenible coherente, así como alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre aspectos clave para el progreso de la Agenda 2030.

El Plan incorpora un primer conjunto de áreas de políticas que se configuran como palancas: la igualdad —en sus diversas dimensiones de género, intergeneracional, de ingresos y territorial—, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, especialmente en la infancia; el cambio climático y la transición ecológica de la economía; la gestión sostenible del agua; el desarrollo rural



territorial; la I+D+i⁴; la potenciación del diálogo social como metodología de concertación; el papel de la empresa en el respeto y promoción de los derechos humanos, así como orientar la cooperación española hacia los ODS.

Posteriormente, el consejo de ministros del 15 de febrero de 2019 dio cuenta del Informe sobre los mecanismos e instrumentos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 en España, donde se recoge el modelo de gobernanza de la Agenda 2030. Y el 3 de abril, mediante la Orden PCI/383/2019, se publica el refuerzo de la gobernanza para la Agenda 2030, a través de una reforma del GAN, vinculando su trabajo al realizado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. El 20 de septiembre de 2019 se publica el primer Informe de Progreso, en el que se valoran las políticas palancas derivadas del Plan de Acción, así como los avances, logros y resultados del mismo, según la perspectiva gubernamental.

El segundo gobierno presidido por Pedro Sánchez comienza su período en enero de 2020, y en la estructura gubernamental se observa que se otorga un mayor peso político a los compromisos con los ODS, cuando se crea la Vicepresidencia segunda de Derechos Sociales y Agenda 2030, que cuenta, además, con una Secretaría de Estado y una Dirección General con competencias en esta temática. A este gobierno le tocó enfrentarse a la pandemia de covid-19, reaccionando reactivamente, lo que obligó a adoptar uno de los confinamientos más estrictos de los países de la Unión Europea, con la aprobación de un estado de alarma que se prolongó desde el 14 de marzo al 21 de junio de 2020.

A pesar de este escenario adverso, el 14 de julio de 2020 se aprueba el segundo informe de progreso «Reconstruir lo común: La implementación de la Agenda 2030 en España», que recoge una valoración del Ejecutivo sobre el impacto de la enfermedad covid-19 en el cumplimiento de los ODS. Pero, como el anterior informe, no refleja una memoria económica para alcanzar dichos

⁴ Investigación, Desarrollo e Innovación.



objetivos. Conviene recordar que los gobiernos de Pedro Sánchez (2018-2020) siguen con los presupuestos prorrogados, lo cual fue aprobado por el último gobierno de Mariano Rajoy en 2018.

La estructura de gobernanza se ha ido consolidando a través de tres niveles funcionales de articulación:

- Un primer nivel se debe generar a través de la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030. Este órgano debe coordinar horizontalmente, y garantizar la coherencia, a los ministerios que tienen que desarrollar políticas y actuaciones necesarias para el cumplimiento de esta agenda. A efectos operativos, esta Comisión establece la creación de un grupo de trabajo de apoyo con el fin de facilitar la preparación y examen previo de los asuntos que sean tratados.
- El segundo nivel de articulación se ubica en la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030, lugar de encuentro de los gobiernos subnacionales (autonómicos y locales) y el Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Esta conferencia sectorial es el espacio preferente de cooperación entre el Gobierno y la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y la Administración Local, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
- En un tercer nivel está el órgano consultivo Consejo de Desarrollo Sostenible, que debería ser el mecanismo de participación de la sociedad civil y el pilar fundamental de la estructura de gobernanza, que abarque una amplia red de actores que permitan su participación en el diseño de planes y estrategias para cumplir la Agenda 2030. Su composición incluye plataformas, sindicatos, universidades, representantes del mundo empresarial, organizaciones sociales, de defensa de los derechos humanos, ecologistas y del ámbito de la cooperación internacional



o de la migración y el refugio, siempre bajo criterios de representación paritaria.

Los 17 gobiernos autonómicos cuentan con estructuras con competencias específicas sobre la Agenda 2030, mayoritariamente destinadas al impulso, coordinación y seguimiento de políticas en materia de Agenda 2030. En dos casos se realizan estas acciones a través de la coordinación transversal entre distintos departamentos. Como en Melilla, donde las siete consejerías cuentan con competencias en la materia, o bien mediante una comisión interdepartamental, al efecto presidida por el presidente del Gobierno, como en el caso de la Comunidad Foral de Navarra.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) también cuenta con mecanismos de gobernanza para promover la coordinación, el intercambio de conocimiento y buenas prácticas y el trabajo colaborativo en relación con la Agenda 2030. En este sentido, la Comisión ODS Agenda 2030 fue constituida por 25 cargos electos en mayo de 2020. A su vez, la Red de Entidades Locales para la Agenda 2030 planea constituirse en octubre. Su objetivo consiste en aglutinar a los gobiernos locales que, de forma voluntaria, se unan con el objetivo de favorecer la coordinación de actuaciones, permitiendo alcanzar mejores resultados en la implementación de la Agenda 2030 a nivel local.

Aunque en el panorama español la institucionalización y difusión de los ODS ha adquirido una mayor visibilidad en los últimos dos años, los indicadores del cumplimiento de la Agenda 2030 muestran que el país se ha estancado. Según los índices y el cuadro de mando para desarrollo sostenible —Informes de Desarrollo Sostenible, (sdgindex.org). España pasa de la posición 30 en 2016, a la 25 en 2017, y ahí se ha quedado. Según los datos de 2020, se ha estancado en los objetivos dos, cinco y diez, muy vinculados a la mala distribución de la renta y a la desigualdad. Y retrocede significativamente en los objetivos 13 y 15, vinculados con el medio ambiente. La actual crisis económica derivada de la pandemia de covid-19 empeorará el cumplimiento de muchos



Objetivos, lo que nos obligará a sacar lo mejor de nosotros mismos y generar inteligencia colectiva que permita utilizar con efectividad los recursos comprometidos por la Unión Europea (140 000 000 000 euros), en una recuperación que debe estar alineada con los ODS, así como también, es imprescindible, aprobar uno nuevos presupuestos públicos acorde con el nuevo contexto poscovid-19.

Conclusiones

La crisis global sanitaria y sus impactos negativos debido al covid-19, estarán presentes, al menos, durante el próximo lustro. En este contexto, y a falta de diez años para el cumplimiento de los ODS, la misión se vuelve una tarea hercúlea. Un botón de muestra de la complejidad de la situación es el hecho de que, ya antes de la pandemia, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL afirmaba que sabemos a dónde queremos ir, pero se nos ha dificultado la implementación. Hay varios aspectos pendientes, como lograr una mayor apropiación de la Agenda 2030 por parte de actores económicos y sociales, encontrar nuevos motores de crecimiento, mejorar los resultados distributivos, su financiamiento, cerrar brechas tecnológicas y cambiar la conversación con la sociedad civil y el sector privado. El mayor riesgo es que pasemos del *peak* de indiferencia a la parálisis. Con la actual crisis, los motores de crecimiento y la distribución de la renta, entre otros, se verán seriamente afectados, por lo que habrá que hacer un esfuerzo adicional para implementar políticas públicas efectivas que no dejen a nadie atrás.

En España, en los últimos dos años, la implementación de los ODS se ha acelerado, aunque todavía son insuficientes los resultados alcanzados. Seguimos sin una estrategia nacional de desarrollo sostenible, a la espera de contar con un soporte financiero que haga realidad el compromiso político. A pesar de las dificultades añadidas, la gobernanza global efectiva de la Agenda 2030 debe ser una obligación moral, ya que generar sinergias



entre actores públicos, privados y de la sociedad civil se convierte en una tarea ineludible.

Bibliografía

- Arenilla, Manuel (2019). «La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, pp. 5-44.
- _____. (2011). «Marco teórico actual de la Administración Pública». En *Crisis y reforma de la Administración Pública*. Manuel Arenilla (dir.). La Coruña: Netbiblio, pp. 1- 137.
- Banco Mundial (1994). «Governance - The World Bank's Experience». Washington, DC: The World Bank.
- Biermann, Frank (2014). «Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene». Cambridge, MA: The MIT Press.
- Bird, Richard M. (1995). «Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities». Major Report No. 31, Toronto: *Centre for Urban and Community Studies*.
- Comisión Europea (2001). «La Gobernanza Europea: Un libro blanco». Disponible en http://www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/whitepapergovernanceeu_2001_es.pdf, 27-07-2020.
- Commission on Global Governance (1995). «Our Global Neighbourhood». New York: Oxford.
- Conejero, Enrique y Poveda, María Jesús (2016). «Gobernanza local y políticas patrimoniales: el caso de Orihuela».



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 5, pp. 138-152.

- Conejero, Enrique (2006). «Globalización, gobernanza local y democracia participativa». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52/53, pp. 13-31.
- Galaz, Victor, et al (2012). «Polycentric Systems and Interacting Planetary Boundaries: Emerging Governance of Climate Change–Ocean Acidification–Marine Biodiversity». *Ecological Economics*, 81(C), pp. 21–32.
- Gobierno de España (2020). «Informe de Progreso. Reconstruir lo común. La implementación de la Agenda 2030 en España». Disponible en https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe_de_Progreso_2020_Reconstruir_lo_Comun_.pdf, 15-08-2020.
- _____ (2019). «Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030 en España». Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documents/plan%20de%20accion%20para%20la%20implementacion%20de%20la%20agenda%202030.pdf>
- Hartley, Jean (2005). «Innovation in Governance and Public Services: Past and Present». *Public Money & Management*, 25(1), pp. 27–34.
- Held, David y Hale, Thomas (eds.) (2011). «Mapping change in transnational governance». En *Handbook of Transnational Governance: New Institutions and Innovations*. Cambridge: Polity Press, pp 1–36.



- Jessop, Bob (2000). «Governance failure». En G. Stoker (ed.). *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke, Macmillan: 11-32.
- Kettl, Donald F. (1997). «The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links». *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), pp. 446-462.
- Kim, Rakhyun (2019). «Is Global Governance Fragmented, Polycentric, or Complex? The State of the Art of the Network Approach». *International Studies Review*, 1, pp. 1-29.
- Klijn, Erik-Hans (2008). «Complexity Theory and Public Administration: ¿What's New? ». *Public Management Review*, 10(3), pp. 299-317.
- Mayntz, Renate (2001). «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna». *Reforma y Democracia*, 21, pp. 7-22.
- Mayntz, Renate (1993). «Governing Failure and the problem of governability: Some comments and the problem of governability». En *Modern Governance*, Jan Kooiman (ed.), Londres; Sage, pp. 9-20.
- OCDE (1995). «Participatory Development and Good Governance». París: OCDE.
- Ong, Aihwa (2006). «Neoliberalism as Exception. Mutations in Citizenship and Sovereignty». Duke: Duke University Press.
- ONU (2020). «Financing for Sustainable Development Report». New York: ONU. Disponible en <https://>



developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR_2020.pdf, 03-08-2020.

- OrsinI, Amandine, et al (2019). «Forum: Complex Systems and Global Governance». *International Studies Review*, pp. 1-31.
- Ostrom, Elinor (2010). «Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change». *Global Environmental Change* 20(4), pp. 550-7.
- Pierre, John (ed.) (2010). «Debating Governance, Oxford: Oxford University Press».
- Prats, Joan (2005). «De la burocracia al management, del management a la gobernanza». Madrid; INAP.
- PNUD (1997). «Governance for Sustainable Human Development». New York: PNUD.
- Rosenau, James N. and Czempiel Ernest-Otto (1992). «Governance without Government: Order and Change in World Politics». Cambridge; Cambridge University Press.
- Stewart, John (1996). «A Dogma of Our Times -the Separation of Policy-Making and Implementation». *Public Policy and Management*, 6(3), pp. 33-40.
- Van Asselt, Harro (2014). «The Fragmentation of Global Climate Governance: Consequences and Management of Regime Interactions». Cheltenham: Edward Elgar.
- Weiss, Thomas y Wilkinson, Rorden (2014). «Rethinking Global Governance: Complexity, Authority and



Power Change». *International Studies Quarterly*, 58(1), pp.207-215.

Young, Oran (1999). «Governance in World Affairs». Ithaca, NY: Cornell University Press.

Zelli, Fariborz (2011). «The Fragmentation of the Global Climate Governance Architecture». *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2(2): pp. 255-70.



CAPÍTULO 3

Gestión pública y Agenda
2030 en tiempos de
pandemia: acciones y
lecciones en Bolivia

Gestión pública y Agenda 2030 en tiempos de pandemia: acciones y lecciones en Bolivia

Pamela J. Ojeda Callisaya

Fundación Cideal. Bolivia

I. Gestión pública en tiempos de pandemia

La pandemia de covid-19 ha desatado acciones, cambios y transformaciones de las agendas públicas, las administraciones y la forma de hacer gestión en los diferentes países. Los gobiernos están reaccionando y tratando de brindar respuestas rápidas y efectivas ante la emergencia sanitaria. En este contexto de incertidumbre, los diferentes actores de las sociedades observan y cambian la visión preconcebida del papel del Estado y de la administración pública, del papel de la esfera estatal, de su rol como actor principal para resolver de forma inmediata las situaciones de crisis sistémica provocada por la pandemia.

«La realidad actual de las administraciones públicas evidencia que la aproximación a las mismas no se puede hacer solo desde aspectos normativos o tradicionales» (Arenilla, 1992). Y el escenario actual muestra que la administración pública debe ser capaz no solo de brindar respuestas rápidas desde el punto de vista estructural; también debe ser capaz de adaptarse a las situaciones de crisis sistémicas y a las nuevas necesidades ciudadanas que surjan de estas.

Hasta ahora los gobiernos han puesto en marcha un importante plan de herramientas de políticas de contención de corto y mediano plazo, priorizando salud y economía. En este sentido, en la mayoría de los países se aplican políticas relacionadas con el gasto público, medidas tributarias y facilidades para permitir la continuidad de la cadena de pagos, entre otras funciones.

Estas medidas implican que algunos países de la región atraviesan contracciones en sus indicadores y resultados respecto a



sus avances en la Agenda 2030. Enfocados en acciones de corto y mediano plazo con la transformación simultánea de sus administraciones bajo una concepción de viejos problemas, tienen una relación directa en los indicadores sociales, ya que se constituyen en una reacción asimétrica a la tendencia del crecimiento económico.

Latinoamérica ha tenido un comportamiento sostenido en la tendencia positiva de contagios. Ante este escenario, la Cepal ha señalado en sus últimos informes que en 2020 la pobreza ampliaría las brechas de desigualdad de la región aproximadamente 4,4% (28,7 millones de personas adicionales) respecto a 2019; y la pobreza extrema aumentaría 2,6% (15,9 millones de personas adicionales). Esto incidirá de manera directa en el cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, relativa a poner fin a la pobreza en todas sus formas en el mundo, y como efecto multiplicador se reflejaría en el resto de los indicadores sociales.

El Fondo Monetario Internacional también realiza una proyección del crecimiento de la región, cuyos resultados reflejan la recesión por la que ya atraviesan los países latinoamericanos por efecto de la pandemia. El Producto Interno Bruto regional ha variado drásticamente, de un crecimiento de 1,6 a un decrecimiento de -5,2, reflejando que la actividad económica no aumentará en el mediano plazo.

Ante estas proyecciones poco alentadoras para la región, el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina plantea el fortalecimiento del ODS 17 «Alianzas para lograr los objetivos», enfocadas en una visión de mediano y largo plazo, y con la misión de reconstrucción de los indicadores sociales orientados a la consolidación de un crecimiento económico inclusivo. «Las alianzas para lograr los ODS llaman a movilizar diversos actores bajo la premisa de que la acción de los gobiernos por sí solos no es suficiente para lograr su cumplimiento» (Scaff, 2020).

Con estas alianzas los gobiernos centrales y subnacionales deberían enfocar su capacidad estratégica y administrativa en la implementación de políticas que ayuden a la reconstrucción de la



plena convivencia social, política y económica. En pocas palabras, deben diseñar e implementar, de manera estratégica, políticas públicas auténticas, priorizando y adecuando la cartera de servicios a los recursos realmente disponibles para alcanzar las metas de la Agenda 2030.

II. Metodología

El presente documento se basa en el resultado de un proceso de investigación, aplicando la metodología de investigación exploratoria, pero también descriptiva, puesto que se examinarán las características del proceso de implementación y alianza estratégica entre los actores que han desarrollado el mapa municipal de los ODS y su implementación en tiempos de pandemia en Bolivia.

Se hará hincapié en las estrategias implementadas y conceptos generales, aspectos que permitirán recoger los elementos suficientes para el análisis del caso de estudio y permitirá la determinación de criterios de análisis de las acciones y lecciones aprendidas de la pandemia covid-19 en Bolivia en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Como complemento, se aplica la revisión bibliográfica y la sistematización de información secundaria, como la revisión de la legislación nacional, que permitirá al lector situarse en el contexto boliviano.

El caso boliviano

El Estado Plurinacional de Bolivia tiene una superficie de 1 098 581 km², y cuenta con una población, hasta el año 2012, de 10 290 003 habitantes, llegando al año 2019 con 11 633 371 habitantes, aproximadamente (Decreto Supremo N° 4.199, del 21 de marzo de 2020). Se caracteriza por tener una población joven, con una mayor concentración de población en el eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz).

Tiene características geográficas particulares. Se extiende desde los Andes Centrales, pasando por parte del Chaco hasta



la Amazonía. Esta característica le permite tener distintas ecoregiones y subunidades ecológicas, como el Altiplano, la llanura amazónica, los valles secos, los Yungas y las serranías chiquitanas. Esta diversidad de suelos le otorga al mismo tiempo variaciones altitudinales, que van desde los 6 542 msnm del Nevado Sajama, departamento de Oruro, hasta los 70 msnm cerca del río Paraguay, departamento de Santa Cruz. Esta diversidad geográfica le permite contar con condiciones particulares de habitabilidad, localizándose el 67,5 % de los habitantes en zonas urbanas, y el restante 36 % en zonas rurales.

Se organiza territorialmente en nueve departamentos, que a la vez se dividen en 112 provincias, y estas en 339 municipios y territorios indígenas originarios campesinos. De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula la transferencia y distribución de competencias directas y compartidas entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

Existen cuatro niveles de descentralización, pero se encuentran consolidados y en vigencia solo dos:

- Gobierno Departamental: constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito departamental. El órgano ejecutivo está dirigido por el gobernador, que es elegido por sufragio universal.
- Gobierno Municipal: constituido por un Consejo Municipal, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito municipal. Ejecutivo presidido por el alcalde, que es elegido por sufragio universal.
- Gobierno Regional: conformado por varias provincias o municipios con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales. Se constituye por una Asamblea Regional, con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora en el ámbito regional, sin alcance de aplicación.



- Gobierno Indígena Originario Campesino: no se ha llegado a consolidar como autogobierno de pueblos indígenas. Sin alcance de aplicación.

Es importante denotar las características y la organización administrativa boliviana para comprender mejor el desenvolvimiento de las acciones realizadas, los procesos de transferencia de competencias, la aplicación del Mapa de los ODS en Bolivia y las lecciones que deja la pandemia mundial en el país.

Por otro lado, su ubicación y contexto geográfico son relevantes para comprender el proceso de territorialización de los ODS, que se traduce en un instrumento que ayuda al lector a comprender la transversalización no solo del Mapa de los ODS en Bolivia, sino el cómo los gobiernos locales pueden coadyuvar e involucrarse en los procesos de una nueva dinámica de gestión y en la construcción de una nueva agenda pública que encamine las futuras acciones hacia el cumplimiento de los ODS.

Entonces, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye una herramienta de adecuación y de acción inmediata ante las consecuencias de la pandemia. Bolivia ha realizado la importancia de la estructura institucional en los gobiernos subnacionales, ya que a partir del monitoreo de avances de los ODS y a través del Atlas Municipal de los ODS en Bolivia, realizado por la SDSN¹ Bolivia, se ha desarrollado el análisis y la identificación de vulnerabilidades en el territorio nacional ante la pandemia.

Con las consecuencias inmediatas de la pandemia, Bolivia encuentra en el trabajo de la SDSN uno de los instrumentos base para dar inicio a la reconstrucción de una nueva agenda pública, y lo hace con la identificación de las fortalezas y debilidades en los procesos llevados a cabo hasta ahora en los municipios.

Este instrumento, más las acciones de respuesta rápida, le permiten al gobierno contar con un marco lógico de aplicación de

¹ *Sustainable Development Solutions Network*: Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible.



acciones y políticas de mediano y largo plazo. Pero también deja identificados los desafíos para reorientar la gestión pública bajo un enfoque pragmático que integra criterios de soberanía regional, una visión de gobernanza democrática, con la identificación de acciones, así como también de limitaciones, espacialmente en los ODS 2, 3, 9, 10 y 16, que son los más críticos. Por lo que se construye una nueva agenda pública con la identificación de tareas pendientes: la planificación multinivel, las nuevas tecnologías, el gobierno abierto y el fortalecimiento institucional, son los desafíos que debe resolver hoy la gestión pública boliviana, y que exige la aplicación imperativa de innovación.

Acciones en Bolivia: gestión pública en tiempos de covid-19

El período de transición en el que se encuentra Bolivia desde finales del año 2019, con crisis política y coincidente con el período preelectoral presidencial en octubre 2020, coloca a la administración pública en un escenario de evaluación de lo que se hizo, lo que se tiene y del cómo se enfrenta la pandemia.

Los resultados no son diferentes a lo de otros países, como lo menciona Oscar Oszlak, según Francisco Velázquez, Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD): «las administraciones públicas iberoamericanas tienen al menos dos problemas; la deformidad y el cortoplacismo. Ambos problemas están entrelazados, pues la deformidad no es más que el resultado de sucesivas camadas de empleados públicos procedentes de los partidos políticos que se turnan en el poder, y el cortoplacismo es la consecuencia de la búsqueda de la originalidad para que el electorado les apoye».

En el caso boliviano, la pandemia ha desnudado no solo las deficiencias institucionales y la crisis política. Ha dejado al descubierto los problemas de implantación de políticas públicas, la necesidad de una transformación profunda en la administración pública, los procesos inconclusos de autonomías, los procesos inconclusos de integración y la falta de coordinación con los gobiernos subnacionales respecto a los avances de la Agenda 2030.



Bolivia enfrenta la crisis sanitaria desde el 12 de marzo de 2020, tras el reporte del primer caso de coronavirus en el departamento de Santa Cruz. El gobierno adoptó las primeras medidas de restricción y distanciamiento social con la declaratoria de estado de emergencia sanitaria por covid-19 hasta el 10 de mayo de 2020, fecha en la que se dio inicio al trabajo conjunto con los gobiernos subnacionales, en el marco de la Ley N° 031, del año 2010, el Marco de Autonomías y Descentralización «Andrés Báñez», y con la implementación de la cuarentena dinámica hasta el 31 de agosto de 2020, respondiendo a las características y a las tendencias de comportamiento de la enfermedad en cada municipio.

Los procesos inconclusos y el desarrollo dispar en cuanto a avances en la Agenda 2030 entre los municipios y regiones, han incidido de manera directa en el índice de contagios. Y el efecto de las medidas de acción rápida del gobierno central han ralentizado el comportamiento de la pandemia; aun con pendiente positiva, se ha llegado al 58 % de los municipios, del total de 340, hasta el 27 de agosto de 2020. Hay 37 municipios que han cambiado su situación de riesgo moderado a riesgo alto, siendo afectados con nuevos casos de covid-19. Entre los municipios afectados se encuentran todas las capitales de departamento, incluyendo ciudades intermedias como El Alto y Montero.

Medidas y acciones inmediatas para enfrentar la pandemia

Las acciones asumidas y las medidas económicas y sociales de respuesta rápida (corto plazo) responden a los lineamientos establecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial de la Salud. En tanto que el Fondo Monetario Internacional y el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina enfocan estas acciones en el mediano plazo, ambas focalizadas en enfrentar el desafío de proteger a las poblaciones más vulnerables en una coyuntura de crisis económica de difícil previsión.

Es importante recordar que la pandemia encontró a Bolivia en una situación macroeconómica en proceso de deterioro desde el fin de la bonanza económica en 2014. Con una continua



desaceleración económica, el incremento de déficits gemelos (comercial y fiscal), la pérdida continua de reservas internacionales y la presión sobre el tipo de cambio fijo desde 2011, agravan las consecuencias económicas de la pandemia, tal como lo refleja la estimación de crecimiento realizada por la Cepal (2020): crecimiento negativo de -3%.

Medidas de distanciamiento social

La primera medida adoptada por el gobierno boliviano fue la declaratoria de cuarentena total (Decreto Supremo N° 4.199, del 21 de marzo de 2020): se decretó tempranamente el distanciamiento social a partir del 18 de marzo, con el cierre de fronteras, la suspensión de vuelos y buses, restricciones de circulación peatonal y vehicular, restricción de actividades públicas y sociales, horario laboral excepcional —excepto para el personal de salud, policía y Fuerzas Armadas—, y la suspensión de clases en todos los niveles educativos.

A pesar de ser una medida muy importante para desacelerar el contagio en el país, Bolivia no fue la excepción en presentar las dificultades de cumplimiento del confinamiento a cabalidad en todo el territorio nacional, principalmente por la alta informalidad laboral y la necesidad de continuidad de las actividades económicas esenciales. Por ejemplo, la distribución de alimentos, medicamentos, los servicios de salud, el aseo urbano y la propia administración pública, son una muestra de los problemas de institucionalidad que atraviesa Bolivia.

Por ejemplo, «la dificultad institucional para adoptar protocolos de seguridad en la distribución de alimentos es un ejemplo de los problemas que enfrenta el país en esta coyuntura» (Ii-sec-UCB, 2020).



Medidas económicas

Puntualicemos que las medidas económicas son las acciones de incidencia directa, de corto y mediano plazo, por lo que son de relación directa con las variables e indicadores sociales.

Las más importantes se dieron a través de la ampliación de los bonos sociales (Decreto Supremo N° 4.215, del 14 de abril de 2020, Artículo 2, párrafo I y II) y el pago de facturas de servicios básicos por el gobierno:

- Bono Familia, correspondiente a todos los niños en todos los niveles (inicial, primaria y secundaria), en colegios fiscales y privados (US\$ 72 por hijo).
- Bono extraordinario (US\$ 72) para todas aquellas personas entre 18 años y 60 años que no reciben otros bonos y que no tienen un salario en los últimos tres meses.
- Bono canasta familiar a las madres beneficiarias del bono Juana Azurduy y a las personas con discapacidad, de US\$ 57.
- Pago de facturas de servicios de energía eléctrica domiciliaria de forma progresiva, según el nivel de consumo de los hogares, por los meses de abril, mayo y junio 2020.

Por otro lado, entre las medidas económicas se implementaron la eliminación de aranceles para importaciones de medicamentos e insumos médicos, controles y sanciones para evitar la especulación de precios, suspensión de las cuotas de capital de créditos bancarios para personas naturales y jurídicas, facilidad al acceso de créditos de funcionamiento y operaciones para las empresas, retraso del abono del impuesto a las utilidades económicas a través de un sistema de plazos, prohibición en la suspensión de servicios básicos por falta de pago, mientras dure la crisis sanitaria, reducción temporal de pago de servicios básicos, ampliación de plazos para las empresas con obligaciones comerciales y registrales, y líneas de financiamiento para la micro, pequeña y mediana empresa.



Medidas laborales

Las medidas laborales son las primeras acciones del gobierno enfocadas en el largo plazo. Entre las medidas laborales están el programa de apoyo al empleo y estabilidad laboral, a través de la otorgación de créditos por un monto equivalente a dos salarios mínimos nacionales por trabajador, por mes, durante un máximo de dos meses, y créditos de carácter concesional, con plazo de hasta 18 meses y 6 meses de gracia, y un plan de generación de empleo de emergencia a través de inversión y gasto público en obras públicas.

Tiene cinco objetivos: brindar capital de trabajo a los productores, crear empleos en las obras públicas, incentivar a los pequeños y medianos emprendedores, fomentar la compra estatal de productos nacionales y generar medidas sectoriales. Crea cuatro fondos de garantía: el Fondo de Reactivación Post-covid-19 (FORE) con Bs 12 000 millones; el Fondo de Garantía Sectorial (Fogasec) con Bs 1 100 millones; el Fondo de Afianzamiento de Mipymes con Bs 120 millones y el Fondo de Garantía para el Crédito de Vivienda Social y Solidaria con Bs 500 millones.

Además, como acción complementaria, se inicia la coordinación subnacional en el marco de la Ley N° 31: Ley Marco de Auntonomías «Andrés Báñez», con los municipios, y se impulsa a la presentación de sus proyectos para acompañar el plan estatal, el cual será ejecutado por el Fondo de Inversión Productiva y Social y el Ministerio de Trabajo.

Como se observa, las medidas y acciones de corto plazo adoptadas ante las consecuencias de la pandemia resaltan la importancia de situar la Agenda 2030 como una herramienta de adecuación y de acción inmediata, realzando la importancia de la estructura institucional de los gobiernos subnacionales para enfocar los objetivos y metas de forma pragmática, de acuerdo a su propio contexto.

Entre tanto, las medidas y acciones adoptadas con una mirada de mediano y largo plazo ratifican la necesidad de instrumentar procesos de convergencia entre el Estado, incluyendo a los



gobiernos subnacionales y el mercado, para promover mecanismos que retroalimenten los procesos de forma eficiente y que brinden respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

La pandemia muestra que la eficacia de lo público es exigible en todo ámbito, y que resulta imprescindible sobre todo para aquellos más vulnerables. Para ello, la rearticulación de los ODS en la construcción de una nueva agenda pública de cada país, que hoy más que nunca realce la importancia de «no dejar a nadie atrás», se hace imprescindible para minimizar los impactos de la pandemia y seguir en el camino hacia las metas de la Agenda 2030.

En el caso boliviano, el gobierno —tanto de transición como el que resultó electo en las elecciones generales de octubre 2020— deben enfocar su capacidad estratégica y administrativa hacia la implementación de políticas que minimicen los impactos de la pandemia. Especialmente en lo que a indicadores sociales se refiere. Deben realzar la importancia de la convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado. Estamos hablando de ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades; solo la plena convivencia dará la estabilidad al sistema político, social y económico, logrando consecuentemente un impulso a la Agenda 2030 y al cumplimiento de los ODS pospandemia.

Mapa de los ODS en Bolivia

Según el último Informe Global sobre Desarrollo Sostenible (Sachs, 2020), Bolivia se desempeña un poco mejor que el promedio mundial y ocupa el puesto 79 de 166 países, con un índice de 69,3 sobre 100. Una situación que contrasta con algunos países nórdicos, como Suecia, Dinamarca y Finlandia, los cuales están cerca de lograr las metas de la Agenda 2030, mientras que los países del corazón de África todavía están muy lejos.

El atlas de los ODS en Bolivia ha sido un trabajo realizado por la Red de Soluciones para un Desarrollo Sostenible (*Sustainable Development Solutions Network*), SDSN Bolivia, en



colaboración con la Fundación Solydes y la Universidad Privada Boliviana (UPB).

Resaltan las grandes diferencias, las características geográficas, administrativas, y los efectos de la crisis institucional, estructural y política que atraviesa Bolivia, y que se reflejan en los diferentes modos, avances e indicadores municipales respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Al comparar con el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel mundial, los 339 municipios de Bolivia encuentran similitudes en las mismas diferencias existentes entre todos los países del mundo. Es decir, presentan variaciones no solo en los resultados de sus indicadores, sino en la composición de sus índices. «Es un índice compuesto por 15 subíndices, representando 15 de los 17 ODS» (Atlas ODS Bolivia, 2020), y en el caso boliviano las variaciones se presentan en la composición de sus índices municipales.

Es importante notar esta diferencia, porque significa que incluso dos municipios que tienen el mismo valor del índice pueden tener fortalezas y desafíos muy diferentes. Por lo que el Atlas constituye una herramienta muy importante en el propio camino del ODS 17.

Recordemos que la pandemia ha obligado a los gobiernos a reinventarse, a construir nuevas formas de acción para el desarrollo, nuevas formas de gestión y a determinar acciones de contención durante y después de la pandemia. En el caso boliviano se han implementado los primeros ensayos del uso del Atlas en algunos de los gobiernos subnacionales.

Ha sistematizado la información sobre el desarrollo de cada municipio en Bolivia en diversas dimensiones, y poner esta información a disposición de tomadores de decisiones, investigadores y la sociedad civil ha sido el primer paso para establecer alianzas públicas y privadas y determinar acciones.

Por otro lado, es una herramienta transversal e integral por la metodología que ha sido utilizada. Es decir, el Índice Municipal de Desarrollo Sostenible (IMDS) para Bolivia usa la misma



metodología que el Índice de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel global (Lafortune, 2018).

Para los actores locales este atlas representa una ficha de diagnóstico multidimensional por municipio, ya que los datos de 62 diferentes indicadores se presentan junto a una calificación semaforizada que indica si el valor está muy bien (verde), relativamente bien (amarillo), mal (naranja) o muy mal (rojo). En el caso de las instituciones del Estado o de los actores a nivel local, pueden usar esta información para establecer prioridades y construir visiones compartidas sobre el futuro del municipio, así como diseñar rutas críticas para avanzar hacia la reconstrucción de los ODS en Bolivia.

SDSN Bolivia ha utilizado cuatro criterios para la selección de indicadores y datos para el Atlas:

- Lo más oficial posible:
 - Datos oficiales: del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y de los ministerios relevantes.
 - Datos publicados con respaldo metodológico.
 - Datos contruidos.
- Lo más relevante posible: los datos tienen que reflejar las metas. Aunque, teóricamente, es posible mejorar los indicadores de manera significativa entre 2020 y 2030.
- Aunque el Atlas presenta una línea base (2015) para evaluar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), considerando que los indicadores generalmente son estructurales, se incluyen datos desde el 2012 (año del último Censo de Población y Vivienda) hasta 2019.
- Cobertura amplia: indicadores que tienen datos para los 339 municipios.



La integración de los gobiernos subnacionales en el trabajo y el establecimiento de las alianzas para el desarrollo es el mecanismo más integral. Dada la emergencia de salud, es menester usar todos los mecanismos posibles para reducir el costo humano de la crisis y sentar las bases para una recuperación económica.

Esta primera experiencia de trabajo conjunto en alianzas público-privadas son importantes para establecer lineamientos que determinen el trabajo continuo sobre la Agenda 2030. Sin embargo, Bolivia requiere consolidar la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo, reduciendo sus déficits fiscales y externos, así como promover el desarrollo de la inversión privada para diversificar la economía, generar empleos de calidad y establecer mecanismos tanto para proteger a los vulnerables como para hacer más resilientes a las familias ante los shocks de diversa índole.

Lecciones aprendidas

No queda duda de que la principal medida global para desacelerar el contagio es el distanciamiento social, mientras no se cuente con una vacuna². Sin embargo, las capacidades financieras para costear las restricciones de la mayoría de las actividades económicas y mantener a la población en sus casas son desiguales entre los países, pero lo son también al interior de cada uno de ellos.

Por lo que una de las principales lecciones aprendidas en Bolivia, como un país de renta media, que se encuentra en el grupo con limitado espacio fiscal para solventar los costos de la cuarentena estricta, es el de sentir aún las brechas sociales de forma más palpable al interior de los propios departamentos y municipios.

Como la mayoría de los países latinoamericanos, Bolivia enfrenta problemas sociales estructurales como la alta informalidad del trabajo, los altos niveles de pobreza y de desigualdad, y sistemas fragmentados y deficitarios de protección social. A los problemas económicos y sociales se suman la debilidad institucional

² Artículo escrito a mediados del año 2020, como se notará en las observaciones acerca de la realidad política, social y económica de Bolivia (nota del corrector).



y la situación política compleja, que dificultan la coordinación entre los distintos niveles gubernamentales, partidos políticos, poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y entre el sector público y los actores económicos nacionales.

Es así que para Bolivia las lecciones aprendidas con la pandemia se pueden consolidar en dos ejes importantes. El primero, las lecciones respecto al ejercicio de derechos, observar la desigualdad de condiciones para enfrentar la crisis sanitaria; y el segundo, identificar tendencias en el contexto socioeconómico de la crisis sanitaria.

En síntesis, el ejercicio de derechos en relación a la identificación de tendencias en el contexto socioeconómico de la crisis sanitaria. Tomando como base el Índice de la Deuda Social en América Latina, Idsal (Poy y Salvía, 2020): pobreza monetaria, calidad de hábitat, salud, acceso a la educación, y calidad del trabajo.

Pobreza: es el indicador más directo de la deuda social, muestra la insostenibilidad de vías de desarrollo que no se fundan en dinámicas de generación de riqueza, en un contexto medioambiental sostenible. En Bolivia, el 22 % de la población se encontraba en situación de pobreza monetaria moderada (con umbral de USD PPA³ 5,50 per cápita por día) según el último dato disponible de 2019. Además, la desigualdad rural y urbana permaneció significativa, con 49,7 % en situación de pobreza en el área rural, y 9,9 % en el área urbana.

Hábitat Digno: entiendo como tal al espacio socialmente estructurado en el que tiene lugar la reproducción biológica y social de los individuos, las familias y las comunidades. En su configuración intervienen factores sociopolíticos, económicos y culturales. En el contexto de confinamiento estricto en los hogares, las condiciones de hábitat no solo son centrales para la calidad de vida, como también condiciona la capacidad de las familias

³ La PPA (paridad del poder adquisitivo) es la cantidad de unidades monetarias locales que se necesitan para adquirir, dentro del país en cuestión (Bolivia en este caso), la misma cantidad de bienes que en Estados Unidos se comprarían con un dólar estadounidense.



para obedecer la medida de distanciamiento social. En Bolivia, en el año 2018, el 23,1 % de las personas residían en hogares con hacinamiento; 33,4% en hogares sin agua potable al interior de la vivienda o lote; y 53,7% sin acceso a red de alcantarillado. El déficit en la calidad de la vivienda en el área rural permanece significativamente alto, con 94,9% de los hogares rurales sin red de alcantarillado; 78,1% sin agua potable y el 19,6% sin energía eléctrica en 2019.

Salud: esta dimensión se refiere a la integridad personal. Incluye el acceso a una alimentación suficiente. Las personas que viven en pobreza están frecuentemente afectadas por la falta de alimentos suficientes, una exposición al riesgo de enfermedades y a condiciones de vida precarias. De igual manera, depende del acceso a la salud como un bien público. Aunque Bolivia —desde una visión de largo plazo— ya contaba con políticas orientadas a la universalidad del sistema de salud y transferencias condicionadas para el desarrollo del indicador, las deficiencias del sistema de salud fueron dramáticamente expuestas en la crisis sanitaria actual. Aunque eran evidentes antes de la pandemia la baja cobertura, el rezago en la respuesta a los cambios epidemiológicos y la fragmentación en cajas corporativas por sectores de trabajadores.

En el mediano y largo plazo, los países con reducidos espacios fiscales, como es el caso de Bolivia, se encuentran con probables retrocesos en los avances de los indicadores de salud si no se prioriza una inversión significativa para el fortalecimiento del sistema público de salud. El desafío está en realizar transformaciones de la estructura y ampliación de la protección social universal.

Educación: el acceso a la educación puede ser analizado desde dos perspectivas. En primer lugar, en términos de desarrollo humano, que constituye una herramienta fundamental para ampliar las oportunidades. En segundo lugar, la educación permite la realización de derechos fundamentales, como el derecho al trabajo, a la salud, a la participación política en sociedades democráticas. En este sentido, la educación se constituye en un vehículo de movilidad social y un canal de integración social.



La crisis sanitaria del covid-19 puso de manifiesto la brecha digital y, en específico, la inequidad en el acceso a un computador y el acceso a internet entre los estudiantes, especialmente en la educación universitaria. Sin mencionar que todavía no se cerró la brecha de acceso a la electricidad en los hogares del país.

Calidad del trabajo: el trabajo constituye un vector fundamental de la integración social, permite acceder a recursos económicos, ofrece un ámbito de realización personal y favorece la construcción de la identidad personal. No obstante, en sociedades periféricas como la boliviana, el trabajo se presenta como una variable fragmentada y heterogénea.

El trabajo sigue siendo una de las variables más dispares en relación a sus indicadores. En Bolivia la tendencia de esta variable, la remuneración, el tipo de trabajo, el tiempo y el cargo desempeñado siguen presentando brechas entre mujeres y hombres.

En el caso de las mujeres ocupadas en trabajos informales y por cuenta propia, muchas de ellas jefas solas de familia, componen uno de los grupos con mayor vulnerabilidad en la crisis provocada por el covid-19. En Bolivia, el 82% de las familias monoparentales con hijos tiene jefatura femenina (Iisec, 2019). Alrededor de 1 880 000 mujeres generan sus propias fuentes de trabajo, equivalentes al 71,4% del total de la población femenina ocupada a fines de 2019 (Encuesta de Empleo-INE, 2020). Si a ellas se les suma a las trabajadoras del hogar (4%), se tiene un total de solo el 75% en trabajos remunerados.

En el caso de los hombres, 62,86% generan sus propias fuentes de ingresos como trabajadores por cuenta propia, empleados con remuneración, trabajadores familiares sin remuneración y cooperativistas a nivel nacional. Al agregar a los trabajadores asalariados sin contrato laboral formal, y al margen de la regulación laboral y de la seguridad social, tenemos un universo mayoritario de trabajadores en situación de informalidad.

Dentro de esta variable, es preponderante incluir al trabajo generado por la micro y pequeña empresa, ya que el impacto de la crisis sanitaria afecta al 68% de estas, que estaban ocupada en



unidades con 4 o menos trabajadores. A estos datos se suman las proyecciones de la Cepal (2020), que estima un aumento del desempleo en 3,4% en América Latina. Esto resultaría en el retroceso no solo de la pobreza, sino de la desigualdad monetaria, medida por el coeficiente de Gini, de entre un 1% y 2%.

Las medidas ampliatorias de bonos sociales y la expansión de otros bonos para enfrentar la crisis sanitaria son importantes para aminorar las dificultades que enfrenta la mayoría de la población en la coyuntura actual. En el mediano y largo plazo, Bolivia enfrenta un complejo desafío de financiamiento de la seguridad social para garantizar una vida digna para todos los ciudadanos.

Segundo, la transformación de la administración y de la gestión pública, que debe ser encarada con una mirada de mediano y largo plazo. «La debilidad de los Estados para formular, y sobre todo para implementar, políticas públicas de desarrollo, tiene hondos raíces institucionales y sociales» (Prats, 2009). El tema institucional es significativamente débil en Bolivia, lo que se constata en el índice de ranking global de competitividad, donde el país desciende al puesto 107, con 51,8 puntos, un valor que denota su deficiencia institucional, comparado con los 141 países restantes. La mayoría de los elementos que componen este índice se encuentra en posiciones por debajo del 100. Entre los que destacan: servicios de policía, independencia judicial, carga de regulación gubernamental y visión a largo plazo del gobierno.

La articulación público-privada de estos componentes aparece como una premisa necesaria para superar los efectos económicos y sociales de la pandemia, por lo que desde el eje institucional Bolivia aprendió, pero también agendó nuevos desafíos:

- Entre los numerosos problemas que podemos advertir, se destaca en primer lugar un elemento singular: si bien en términos generales podemos afirmar que el covid-19 representa una prueba de estrés para la gestión pública, no todas las administraciones subnacionales han respondido de la misma forma.



- La planificación y la coordinación multinivel de las políticas públicas son componentes claves que explican la diferencia en la performance y la efectividad de los esfuerzos provenientes de las administraciones subnacionales.
- Desarrollar enfoques abiertos y flexibles en alianzas público-privadas y con los gobiernos subnacionales, para encarar de forma coordinada problemas específicos, buscando resultados a corto plazo y midiendo el impacto. Esto supone, para las burocracias estatales, el diseño de soluciones innovadoras fuera de las organizaciones públicas.
- Para Bolivia el escenario de pandemia también deja en evidencia nuevos retos, límites y desafíos para el accionar del Estado y las burocracias públicas, en especial en relación a la aplicación de las tecnologías de gestión, como el trabajo remoto.

La inclusión del teletrabajo se convierte en un factor catalizador de la digitalización de los procesos administrativos, fortaleciendo las metodologías de gestión pública, a través de nuevos formatos de trabajo remotos, más colaborativos y transversales. El impacto de las tecnologías de información y comunicación dentro de las burocracias públicas se convierte en una herramienta integral no solo para la innovación, también para la transparencia en la administración.

Por tanto, para que el Estado produzca un impacto a gran escala, es necesario evaluar las condiciones de replicabilidad de ciertas soluciones digitales, combinadas con procesos administrativos en soporte analógico, intentando identificar desde el inicio los eventuales obstáculos para escalar a la implementación efectiva de este tipo de herramientas, tales como posibles reticencias políticas, barreras regulatorias, falta de capacidades para su implementación, e incluso problemas de presupuesto.

Con todas estas lecciones aprendidas se debe realizar un análisis profundo de la configuración y transformación del Estado pospandemia. Podríamos señalar el surgimiento de nuevos



modelos de administración pública de tipo híbridos, que combinen nuevos procesos digitales con mecanismos presenciales para una prestación ágil y eficiente de los bienes y servicios públicos. Una reconstrucción de confianza con la ciudadanía, fortaleciendo la transparencia, la institucionalidad y la innovación a través del desarrollo institucional y las alianzas público-privadas. «El desarrollo institucional es una condición necesaria para que surjan mercados, nacional e internacionalmente competitivos, para que sean creíbles los procesos necesarios de integración regional, para que los pobres pueden acceder sin discriminaciones a las actividades productivas, para que se multiplique el tejido de pequeñas y medianas empresas insertadas en la economía global» (Prats i Catalá, 2009).

Conclusiones y reflexiones finales

- Esta crisis, inesperada para la mayoría y dramática más para unos que para otros, pero universal en el sentido más preciso de esta palabra, nos abre la oportunidad de aprender importantes lecciones. Si todos los habitantes de un país, de una región y del planeta no están sanos y no tienen una vida digna, todos estamos en riesgo. La salud y las condiciones de vida digna son un bien común y, como derechos humanos, deben ser garantizados por los Estados.
- Bolivia como lección aprendida debe reducir las brechas de los sistemas funcionales y sus infraestructuras, empezando por salud, saneamiento, desarrollo social, producción y transportes. Pero también los sistemas administrativos: recursos humanos competentes y suficientes en todos los niveles de gobierno, sistemas de abastecimiento efectivos e íntegros, y sistemas de inversión eficaces.
- Debe existir un compromiso en todos los niveles de gobierno respecto a la implementación de una reforma de la administración pública, bajo una premisa de un contrato social, para minimizar los riesgos de procesos inconclusos, de institucionalidad desgastada que produzcan efectos



adversos, multiplicadores en los indicadores económicos, institucionales y sociales.

- Consolidación de un eficaz proceso de autonomías departamentales, municipales y de territorios indígenas.
- La crisis sanitaria de la pandemia y el cierre de las actividades económicas agudizan la situación de vulnerabilidad de las familias de los estratos sociales más bajos. Específicamente la situación de aquellas que no ejercen las cinco dimensiones de derechos: pobreza monetaria, calidad de hábitat, salud vital, acceso a la educación, y calidad del trabajo.

De todo lo mencionado acerca de las consecuencias de la pandemia, se debe extraer que la enseñanza más importante es el trabajo conjunto, aunando esfuerzos entre todos los actores, desde los tomadores de decisión, la academia, los actores gubernamentales, sociales y ciudadanos. Si bien la tarea más importante es el fortalecimiento en la salud, no se debe olvidar la necesidad de reconstruir o complementar una nueva agenda pública y de seguir trabajando en otros ODS, que serán claves para la sostenibilidad del Estado a largo plazo.

En este sentido, en el caso boliviano no se puede dejar de prestar atención al ODS 4: educación de calidad, dado que a pesar de las medidas de enseñanza en línea que se están llevando a cabo, la educación de los niños, en especial en los colectivos más vulnerables, está viéndose muy afectada. También al ODS 5, ya que las mujeres son uno de los colectivos más impactados por la pandemia. O a los ODS en los que recae principalmente el impacto económico y la pérdida de puestos de trabajo, como el 1, el 8 y el 10.

En síntesis, la vida humana es lo más importante, y es vulnerable; y cuando se encuentra en riesgo, la economía se detiene. Por lo que en la etapa de retoma del crecimiento será central priorizar la inversión pública para fortalecer el sistema de protección universal y, específicamente, del sistema público de salud. También



promover los sectores económicos generadores de trabajo, en el marco del equilibrio de los ecosistemas.

Bibliografía

- Andersen, L. E., Canelas, S., Gonzales, A., Peñaranda, L.
(2020). «Atlas municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia 2020». La Paz: Universidad Privada Boliviana, SDSN Bolivia, 2020.
- Añez Chávez, Jeanine (2020). «Decreto Supremo No. 4245 de 28 de mayo de 2020». Bolivia.
- _____ (2020). «Decreto Supremo No. 4276 de 26 junio de 2020». Bolivia.
- _____ (2020). «Decreto Supremo No. 4199 de 21 de marzo de 2020». Bolivia.
- _____ (2020). «Decreto Supremo No. 4249 de 28 de mayo de 2020». Bolivia.
- _____ (2020). «Decreto Supremo No. 4198 de 18 de marzo de 2020». Bolivia.
- Arenilla, Manuel (1992). «El apoyo a la toma de decisiones en la administración». *Revista de Estudios Políticos: Nueva época*, No.77.
- _____ (2018). «La oportunidad de los ODS para reformar la agenda pública iberoamericana». Conferencia realizada en el marco del Programa Académico Regional 2017-2018 de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del CLAD. Venezuela, 2018.



Asamblea Constituyente de Bolivia (2009). «Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia». Bolivia.

Asamblea Legislativa Plurinacional (2010). «Ley Marco de Autonomías y Descentralización «Andrés Ibáñez» ». Ley No. 031 de 19 de julio de 2010. Bolivia.

Cepal, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). «Segundo Informe Especial - Dimensionar los efectos de la COVID-19 para pensar en la reactivación económica». Santiago de Chile, Cepal.

Instituto de Investigaciones en Ciencias del Comportamiento (IICC – UCB) (2020). «Efectos psicológicos y sociales de la cuarentena en Bolivia». Manuscrito no publicado.

Instituto de Investigaciones Socio-económicas de la Universidad Católica Boliviana (Iisec-UCB) (2020c). «Serie Reflexiones sobre la pandemia N.2. Coronavirus en Bolivia. ¿Estamos ganando la pandemia? ». La Paz: Iisec-UCB.

Prats i Catalá, Joan (2009). «Administración y ciudadanía». Vol.3, No.3.

«Reforma del Estado y desarrollo humano en América Latina». *Quorum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, No.1 (S), Página 41 -61, 2000.



CAPÍTULO 4

La educación superior
pública-privada en
Colombia y los ODS

La educación superior pública-privada en Colombia y los ODS

José Silva Ruiz

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Colombia

Mejorar la cobertura y la calidad de la educación es uno de los desafíos fundamentales que enfrenta Colombia en su propósito de acelerar el crecimiento económico y ofrecer mayores posibilidades de bienestar a toda la población. En lo que llevamos transcurrido del presente siglo, el país ha logrado avances importantes en materia de disminución de la pobreza, gracias a un ritmo favorable de crecimiento y a una mejor cobertura y focalización de los programas sociales. No obstante, cerca de la tercera parte de la población sigue siendo pobre, al tiempo que el país se mantiene como uno de los más desiguales de América Latina. Entre los factores que explican esta situación se destaca la escasa capacidad del sistema educativo para incrementar la acumulación de capital humano y promover la movilidad social.

Más allá de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la educación se constituye en un medio fundamental para impulsar las diferentes etapas del denominado «desarrollo social y económico». Los alcances y retos de una educación con calidad y cobertura están vinculados con el ODS 4, lo que genera movilidad social y política, y en un país como Colombia sirve para contrarrestar el desempleo, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida y el bienestar, y alcanzar así un desarrollo sostenible y la participación de un número mayor de ciudadanos en los procesos democráticos, formando ciudadanos autorreflexivos, participativos, resilientes y con empatía social.

En el caso colombiano la discusión gira, cotidianamente, alrededor de la cobertura y la calidad. Cerca del 50% de los egresados de educación secundaria no tienen un acceso al sistema de educación superior. Las razones por las que se está presentando



la deserción universitaria se debe a factores económicos, sociales, culturales, y a problemas de la calidad de la educación básica y media. El no ingreso a la educación superior también encuentra explicación en que el sistema descansa, en buena parte, en la educación privada, y por el alto costo de la matrícula. La educación privada en Colombia es demasiado costosa. Es uno de los países de América Latina con tarifas más elevadas en la educación superior privada. Según las estadísticas del Departamento Nacional de Estadística, DANE, y de organismos internacionales, en los últimos años los precios de la matrícula universitaria han aumentado un 20%, mientras que el salario mínimo solo aumentó 6% en 2019.

Buena parte de la calidad de la educación guarda relación directa con la calidad del trabajo de los profesores y las características de la formación de los estudiantes. Los profesores, a través de sus largos procesos de formación, de investigación y de experiencia académica y profesional. Esto está aunado a un buen desempeño de la gestión y a una dotación adecuada de recursos físicos, tecnológicos y de financiación. En Colombia, el sistema de acreditación de la calidad se inició a finales de los años ochenta para programas de pregrado, y posteriormente se amplió para los programas de posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados), culminando con lineamientos para la acreditación institucional. Este sistema exigió la implementación de un marco normativo y de una estructura organizacional encabezada por el Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA).

Panorama general de la Educación Superior: cobertura, deserción y pertinencia

La Educación Superior en Colombia se concibe como un servicio público, el cual se organiza y rige por la ley 30, del año 1992. La condición de servicio público implica que puede ser prestado de manera indistinta por los sectores público o privado. En este sentido, según la Ley, «por razón de su origen, las instituciones de



Educación Superior se clasifican en: Estatales u Oficiales, Privadas y de Economía Solidaria» (Artículo 23). A su vez, el Artículo 16 clasifica a las Instituciones de Educación Superior (IES) en instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y en universidades.

Adicionalmente, la Ley 115 de «Educación General», del año 1994, creó la figura de instituciones técnicas profesionales. El Artículo 35 establece la articulación con la educación superior: «Al nivel de educación media sigue el nivel de la Educación Superior, el cual se regula por la Ley 30, de 1992, y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan». Este último nivel se clasifica así: a) instituciones técnicas profesionales; b) instituciones universitarias o escuelas tecnológicas; y c) universidades».

El artículo 213 de la Ley 115 de 1994 reconoce una figura adicional, las actuales instituciones tecnológicas y las que se reconozcan con arreglo a la ley como Instituciones de Educación Superior. «Estas instituciones están facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en disciplinas y programas de especialización en sus respectivos campos de acción».

Tradicionalmente, estos programas de formación tecnológica tienen una duración de 3 años. «A los títulos que se expidan por los programas ofrecidos se les antepondrá la denominación de *Técnico Profesional en ...*, si se refiere a ocupaciones. Si hacen relación a disciplinas académicas, al título se le antepondrá la denominación de *Tecnólogo en ...*».

Según el Artículo 17 la Ley 30, de 1992, son instituciones técnicas profesionales aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel. La formación en estos programas de carácter técnico tiene una duración de 2 años.

Las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas son aquellas facultadas para adelantar programas de formación en



ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas, y programas de especialización (Artículo 18, Ley 30, de 1992). En las instituciones universitarias, cuando la formación es sobre profesiones o disciplinas, la duración y requisitos de calidad y pertinencia son los mismos exigidos a los programas de las universidades.

Son universidades, las facultadas para ofrecer las siguientes actividades: la investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas; y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional. Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y posdoctorados, de conformidad con la presente Ley y sus reglamentaciones (Artículo 19, Ley 30, de 1992). La duración de los programas universitarios (en profesiones o disciplinas) es de entre 4 y 5 años, y hasta de 6 años para los programas de Medicina.

Según las estadísticas más recientes del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, Snies, del Ministerio de Educación Nacional, MEN, en diciembre de 2018 existían en el sistema de educación superior de Colombia un total de 292 instituciones. Distribuidas de la siguiente manera: de carácter oficial o del sector público, 62; privadas, 211; y de régimen especial, 19.

Por instituciones:

- 85 universidades: 31 oficiales, 1 de régimen especial y 53 privadas
- 128 instituciones universitarias: 17 oficiales, 12 de régimen especial y 99 privadas
- 49 instituciones tecnológicas: 5 oficiales, 6 de régimen especial y 38 privadas
- 30 instituciones técnicas profesionales: 9 oficiales, ninguna de régimen especial y 21 privadas (Snies, MEN)



El total de instituciones de educación superior del sector privado superan en número a las del sector oficial, en una relación de 1 a 4,7 (*Ídem*).

Las instituciones de régimen especial son las del sector cooperativo y/o solidario: la universidad militar «Nueva Granada», adscrita al Ministerio de Defensa; la Escuela de Cadetes de la Policía Nacional, para formar a los futuros oficiales de la Policía Nacional; la Escuela Militar de Aviación «Marco Fidel Suárez»; el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA; y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, adscrita al Departamento Administrativo de la Función Pública.

Cobertura

En el año 2018 estaban matriculados en programas de pregrado (formación en programas técnicos, tecnológicos, profesiones o disciplinas) 2 440 367 estudiantes, de una población de 4 397 425 egresados de la secundaria. Esto representa una cobertura de 55,99%, frente a una cobertura de 47,76% en 2014, y de 37,05% en 2010 (Snies–MEN; Proyecciones de población, DANE).

Estas cifras muestran una permanente evolución del número de matriculados en la educación superior en Colombia. De ahí también el crecimiento de las instituciones universitarias, particularmente en el sector privado. Del total de ciudadanos matriculados (2 440 367) en programas de pregrado en 2018, en el sector público o estatal estaban matriculados 1 292 480, y en el sector privado 1 197 885. Existe una relación de una IES oficial por cada cinco privadas (Snies–MEN). Sin embargo, en 2018 las IES oficiales tenían un número mayor de estudiantes matriculados que las del sector privado. Esto se explica, en parte, por la diferencia en el valor de la matrícula de los programas de pregrado del sector privado y del sector público. La relación es de uno a cinco entre las IES oficiales y las privadas, y más de 10 con las consideradas IES privadas de élite.

La metodología que más ha crecido en Colombia entre 2010 y 2018 es la de Distancia Virtual u online. Los estudiantes



matriculados en 2010 fueron 9758; en 2015 ingresaron 63 569; en 2016 la cifra fue de 126 423; en 2017 ascendió a 169 231 y en 2018 llegó a 200 170; más de veinte veces la cifra del año 2010. En el mismo período la denominada, distancia tradicional creció en 154,5 %: de 174 378 en 2010, a 269 156 en 2018. Y la metodología presencial pasó de 1 489 885, a 1 970 681 en el mismo período (132,3 %).

Por sexo, en 2018 estaban matriculadas 1 292 482 mujeres y 1 197 885 hombres. Mientras que en el 2010 la matrícula era de 863 092 mujeres, y de 810 929 hombres. Esta diferencia de matriculados por sexo en las IES, a favor de las mujeres, se viene presentando desde finales del siglo XX y comienzos del XXI en Colombia, porque muchos hombres prefieren aplazar los estudios superiores para dedicarse a trabajar como empleados o por cuenta propia.

En relación con los graduados, hubo un incremento significativo y constante, al pasar de un total de 227 378 en 2010, a 482 112 en 2018. Lo cual representa un aumento de 212 %. El número de graduados en formación técnica profesional prácticamente no creció; en 2010 fueron 19 805, y en 2018 se graduaron 20 497. Mientras que la educación tecnológica se incrementó en más de cinco veces durante el mismo período, pasando de 25 016 a 130 681. La formación universitaria (graduados en profesiones y disciplinas) aumentó en más del doble, pasando de 120 737 en 2010 a 226 508 en el año 2018. Los graduados en programas de especialización ascendieron en un 27 %: de 55 676, pasaron a ser 76 482 en ese período también. Los graduados en maestrías crecieron en más de cinco veces, al pasar de 5 933 a 27 151; y los graduados en programas de doctorado casi se cuadruplicaron, al pasar de 211 graduados en 2010, a 803 en 2018. Los programas de doctorado en Colombia se iniciaron en el año 2000.



Deserción

Las cifras del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, Snies, del Ministerio de Educación, muestran que la tasa de deserción ha descendido de manera constante entre los años 2003 (16,5 %) y 2018 (8,5 %).

Sin embargo, un informe de noviembre del Banco Mundial muestra que Colombia es el segundo país en América Latina con mayor tasa de deserción universitaria. La cobertura de educación superior en Colombia está cercana al 42 % de los jóvenes de entre 17 y 24 años. En un estudio de 2018 del Banco Mundial, se estima que el 42 % de los que ingresan a la educación superior termina desertando en los primeros años. Y además, revela que Colombia es el segundo país en la región con mayor tasa de deserción universitaria. La lista la lidera Bolivia, Ecuador es tercero y Panamá ocupa el cuarto lugar. Al respecto, el Ministerio de Educación creó un sistema de monitoreo semestral, como parte de la estrategia contra la deserción, y allí se relaciona que la tasa semestral, en promedio, está entre 12 y 13 %.

La deserción de la educación superior es el reflejo de varios factores:

- La calidad de la educación básica y media.
- La baja financiación de todo el sistema educativo y los fondos asignados para generar acceso a la educación superior.
- Los altos costos de las matrículas de las instituciones privadas (entre las más costosas de América Latina), así como la falta de financiación y de becas para estudiantes pertenecientes a los estratos bajos (1, 2 y 3).

En síntesis, la deserción universitaria se debe a factores económicos, sociales, culturales, y falencias en el conocimiento. Con la pandemia, el problema se ha profundizado aún más.



Pertinencia

La pertinencia significa la respuesta a las necesidades del desarrollo nacional y del sector productivo, mediante la creación de programas y el diseño curricular apropiados a esas necesidades, así como su evaluación y seguimiento, y esto en la práctica se realiza con base en los diseños curriculares por competencias.

La educación superior en Colombia presenta tres desafíos importantes. Por un lado, la pertinencia, dar respuesta con el conocimiento a las necesidades de desarrollo del sector productivo y de los servicios a nivel nacional, regional y local, y, mediante los diseños curriculares, la creación de programas, la empleabilidad y el posicionamiento de los egresados y la producción de conocimiento.

Por otro lado, una garantía de calidad tiene que ver con la orientación a resultados (competencias de ingreso y egreso) en los procesos de formación y gestión; resultados que puedan garantizar que el sistema es comparable con el nivel de aprendizaje e investigación que se produce a nivel internacional. Y también se requiere garantizar que las instituciones responsables del servicio sean viables, sostenibles y que realicen procesos de mejora continua en la gestión académica y administrativa (equidad y eficiencia orientada a resultados).

Las nuevas tendencias tecnológicas y de medios audiovisuales exigen una mejor adaptación al mundo del trabajo y a las necesidades y exigencias de formación para los diferentes grupos sociales, que se relacionan con el cambio demográfico, con la formación permanente y continua de personas adultas en niveles de especialización, con nuevas tecnologías y virtualidad, y con la reducción del tiempo dedicado a los programas. Además, los desafíos pendientes con la equidad y la inclusión de la población marginada, los territorios rurales y marginados, los reinsertados, etc. Para lograr una mayor pertinencia, se requiere la articulación entre los diferentes niveles de formación: básica, media y superior. Y esto exige repensar todo el proceso educativo en Colombia, la financiación, la deserción y la calidad.



Las instituciones de educación superior responden así a necesidades sociales que ellas mismas están en la obligación de estudiar y jerarquizar. La oferta de los servicios educativos de las instituciones depende de sus recursos académicos y materiales, y es sensible a la dinámica del mercado, que pone en evidencia preferencias profesionales y jerarquías entre las distintas tareas sociales, que son el resultado de experiencias individuales, de tradiciones sociales y de eficaces mecanismos publicitarios de persuasión. Pero dicha oferta debe estar fundamentada en un análisis cuidadoso y responsable de las necesidades individuales y colectivas de mediano y largo plazo; debe responder a un estudio de las posibilidades de las comunidades a las cuales sirve, y debe ser coherente con la naturaleza de la institución y con sus realizaciones y potencialidades (Consejo Nacional de Acreditación, CNA).

Calidad

La calidad de la educación, y de la superior en particular, está relacionada de manera directa con la calidad del trabajo de los docentes y con las características de los estudiantes (calidad de su formación). Los docentes se forman a través de largos procesos de formación y de investigación, y de experiencia de trabajo docente y profesional, de capacitación y participación en consultorías, etc.

Sin embargo, desde los años ochenta, a partir de la descentralización de la educación, cuyo objetivo consistía en el otorgamiento de autonomía para las instituciones oferentes del servicio educativo (nacional, regional y local), donde se concedió mayor responsabilidad a las comunidades universitarias y académicas, se formalizan los procesos de acreditación como mecanismo para garantizar la calidad, con base en la medición de factores e indicadores de calidad. En Colombia, el Sistema de Acreditación se creó al final de los años ochenta. Inicialmente para programas de pregrado o postsecundaria y programas de especialización. Se creó el Consejo Nacional de Acreditación, CNA, máxima autoridad responsable del Sistema, y el proceso descansó en la autoevaluación institucional con base en diferentes Lineamientos



(factores, características e indicadores) y en pares académicos calificados que hacían su verificación. Más adelante, se generaron los «Lineamientos para la Acreditación de Especialidades Médicas», «Lineamientos para la Acreditación Institucional», «Lineamientos para la Acreditación de Alta Calidad de Programas de Maestría y Doctorado».

Según el CNA, el concepto de calidad aplicado a las Instituciones de Educación Superior hace referencia a un atributo del servicio público de la educación en general, y en particular al modo en cómo ese servicio se presta, según el tipo de institución de que se trate. La calidad de la educación superior es la razón de ser del Sistema Nacional de Acreditación. Reconocerla, velar por su incremento y fomentar su desarrollo, otorga sentido a la acción del Consejo Nacional de Acreditación. La calidad, así entendida, supone el esfuerzo continuo de las instituciones para cumplir en forma responsable con las exigencias propias de cada una de sus funciones. Estas funciones, que en última instancia pueden reducirse a docencia, investigación y proyección social, reciben diferentes énfasis en una institución u otra, dando lugar a distintos estilos de institución.

Siguiendo al CNA, para determinar la calidad de una institución o programa, se tendrán en cuenta las características universales expresadas en sus notas constitutivas. Estas características sirven como fundamento de la tipología de las instituciones y establecen los denominadores comunes de cada tipo. Los «Lineamientos para la Acreditación de Alta Calidad» brindan las orientaciones básicas para desarrollar los correspondientes procesos. La estructura del modelo de acreditación del CNA contempla, además, marco legal, marco conceptual, objetivos, criterios de calidad, factores de análisis, características de calidad y aspectos a considerar en cada una de las características. Todo lo anterior se concreta en factores que permiten apreciar las condiciones de desarrollo de las funciones sustantivas de cada programa académico de alta calidad. Dichos factores se pueden individualizar de la siguiente manera:



- Misión, Visión y Proyecto Institucional y de Programa
- Estudiantes
- Profesores
- Procesos académicos
- Investigación y creación artística y cultural
- Visibilidad nacional e internacional
- Impacto de los egresados sobre el medio
- Bienestar institucional
- Organización, administración y gestión
- Recursos físicos y financieros

En 2018 Colombia contaba con 66 instituciones de educación superior y 1 093 programas académicos con acreditación en alta calidad. Cerca de 730 000 estudiantes —es decir, el 16,9% de los estudiantes matriculados en programas de pregrado— se encuentran estudiando en programas o instituciones acreditadas.

De las IES acreditadas en 2019, 127 son universidades, 36 son instituciones universitarias o escuelas de tecnología, y 9 son instituciones tecnológicas. Además, de 12 789 programas académicos con registro calificado vigente, solo el 18% está acreditado y cuentan con al menos una renovación.

En cuanto a los niveles de formación de los docentes de la educación superior en Colombia, entre los años 2010 y 2018, se observó que el número de docentes con formación de pregrado ha oscilado de 38 514 en 2010, a un máximo de 46 552 en 2015, y 37 879 en 2018. Los docentes con formación en especialización (un año de duración) han aumentado de manera permanente en el mismo período al pasar de 35 045 a 46 667. El número de docentes con formación de magister o maestría subió de manera permanente, registrando en 2010 una cifra de 23 519, y en 2018 un total de 60 608, para un incremento del 257,7%. Los docentes con formación de doctorado también presentan un crecimiento significativo y permanente (244%). Al pasar de 5 649 en 2010, a 13 797 en 2018.



Contribución de la Educación superior al crecimiento económico y al desarrollo: trabajo (empleo), reducción de la pobreza y medio ambiente

Según el DANE, para el mes de julio de 2020 la tasa de desempleo nacional fue de 20,2%, lo que significó un aumento de 9,5 puntos porcentuales frente al mismo mes del año anterior (10,7%).

Agrega el DANE, que, en julio de 2020, la tasa de desempleo en el total de las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue de 24,7%, lo que representó un aumento de 14,4 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,3%). La tasa global de participación se ubicó en 60,7%, lo que significó una reducción de 5,7 puntos porcentuales frente a julio de 2019 (66,4%). Entre tanto, la tasa de ocupación fue de 45,7%, lo que representó una disminución de 13,8 puntos porcentuales con respecto al mismo mes en 2019 (59,5%). Todo lo anterior es consecuencia de la parálisis de la economía y los confinamientos obligatorios (del 20 de abril al 31 de agosto de 2020) para tratar de controlar la pandemia de covid-19 y sus efectos en la salud y la vida de la población.

De acuerdo con la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, PILA, del mismo DANE, en junio de 2020 el 4% de los puestos de trabajo dependientes presentaron novedad de suspensión del contrato, y 6% registraron novedad de vacaciones.

En el mismo informe se afirma que en junio de 2020 el número de puestos de trabajo dependientes fue de 8 300 000, lo que representa 7,9% menos que el mismo mes del año anterior (9 100 000). El número de puestos de trabajo independientes fue de 2 000 000; 12,9% menos que en junio de 2019 (2 300 000).

Los índices de desempleo en el año 2020, presentados en esta información del DANE, son consecuencia de la pandemia del virus causante de covid-19, y de las cuarentenas que se iniciaron en Colombia a partir del 20 de marzo del 2020, lo cual llevó al gobierno nacional y a los gobiernos territoriales a la reapertura de la economía a partir del 31 de agosto de 2020. Muchos negocios y pequeñas empresas tuvieron que cerrar de manera definitiva, lo cual explica los altos índices de desempleo en Colombia a julio de 2020.



Para el año 2018, de acuerdo con datos del DANE, la proporción de la población económicamente activa (PEA) con educación media fue de 34 %. La distribución de los demás niveles educativos en la PEA fue la siguiente: 22,7 % con educación básica primaria; 5,7 % con educación básica secundaria; 11,3 % con educación técnica profesional o tecnológica; 8,5 % con educación universitaria; y 3,5 % con postgrado.

En el año 2018, del total de la población en edad de trabajar (PET) que se encontraba asistiendo a preescolar, escuela, colegio o universidad, el 74,1 % era económicamente inactiva; 22 % estaba ocupada; y 3,9 % desocupada.

Del total de la población ocupada en el 2018, el 33,1 % se ubicó en el nivel educación media; y el 19,3 % en educación técnica profesional, tecnológica o universitaria. Por otra parte, el 43 % de la población desocupada se ubicó en el nivel educación media.

Según datos del DANE, el nivel máximo de escolaridad de la PEA para 2017 es el siguiente:

- Sin primaria completa: 15,2 %
- Con básica primaria: 23,2 %
- Con básica secundaria: 5,7 %
- Con educación media: 33,5 %
- Con formación superior (técnica, tecnológica o universitaria): 18,9 %
- Con posgrado: 3,4 %

Así, la formación para el empleo o para el emprendimiento empresarial se convierte en un requerimiento de supervivencia del sistema. La educación es un medio concreto para asegurar el recurso humano cualificado de las organizaciones. Un indicador de impacto es el referido al ingreso a la educación superior y al empleo. El ingreso a la educación superior no depende exclusivamente de los logros en la educación básica y media, y la matrícula universitaria por sí sola no puede dar cuenta de la calidad de los colegios. La universidad privada es de las más costosas de



América Latina, como ya mencionamos, lo cual impide el acceso de la población pobre a la educación superior. La gratuidad está limitada a las instituciones oficiales, por lo tanto los jóvenes con estudios de secundaria pasan al mercado laboral no cualificado y mal remunerado, o a engrosar las filas de desempleo y con menos oportunidades de cualificarse para el mercado laboral.

Los retos del desarrollo sostenible en Colombia son amplios, endémicos y estructurales: pobreza, pobreza extrema, carencia de oportunidades, población que para sobrevivir recurre al *rebusque*, afectando la seguridad y al medio ambiente al generar depredación de los recursos naturales. Una educación con cobertura y calidad mejora la convivencia ciudadana y la felicidad del individuo a partir de su desarrollo personal, y estos son retos pendientes del sistema educativo y de la sociedad: formar para la felicidad, para el reconocimiento de la diferencia, la tolerancia y la convivencia pacífica, la capacidad de solidaridad, la empatía, la resiliencia y la ciudadanía plena.

Por el contrario, cuando un país enfrenta problemas relevantes de corrupción, de intolerancia de género, religión, raza y hasta de identidad territorial, se incrementan los niveles de depresión derivados de la convivencia social o la frustración personal, aumenta el desprecio por la vida. Su solución se convierte en retos para la sociedad y su sistema educativo: la formación de ciudadanos con pensamiento autónomo y crítico, de ciudadanos autorreflexivos para el ejercicio de su *mayoría de edad*, y la participación activa en la sociedad y en los procesos democráticos.

Efectos de la pandemia de covid-19 en la cobertura y calidad de la Educación Superior

En Colombia, el primer caso de covid-19 se detectó el día 6 de marzo de 2020, y el primer confinamiento se decretó por el Gobierno Nacional a partir del 20 de marzo. Luego se decretaron cuarentenas periódicas, generales o por sectores en las ciudades, además de dos «Emergencias Económicas», que constitucionalmente permiten al Ejecutivo Nacional aumentar la deuda pública



(que pasó de 55 % a 66 % del PIB), y recursos destinados a atender el mayor gasto para la dotación del sistema de salud, así como subsidiar la nómina empresarial para evitar despidos masivos, y subsidios a la población pobre en dinero y en bienes.

Uno de los sectores más damnificados fue el de educación, el superior en particular, tanto en cobertura como en calidad. Cuando el 16 de marzo el Gobierno decidió suspender las clases presenciales, cerca de 40 universidades enviaron una carta al presidente Duque para advertirle que la matrícula podría caer hasta un 50 % para el segundo semestre del año 2020. Luego, la Asociación Colombiana de Universidades (Ascún), que reúne a más de 80 instituciones, alertó que la deserción para el segundo semestre estaría entre 23 y 25 %, con un agravante: podría mantenerse en 2021 en un 20 %.

Expertos consideran que mientras no se supere la pandemia será necesario que las clases adopten un sistema virtual, y acaso presencial en algunos programas. El fuerte golpe a la economía colombiana generado por la crisis del nuevo coronavirus podría provocar un importante incremento en la deserción de estudiantes en la universidad privada, y otro tanto, aunque menor, en la pública para el segundo semestre de este año. En la privada, debido al alto costo de la matrícula, que afecta a los padres y/o estudiantes que perdieron sus empleos o les redujeron sus salarios e ingresos de manera significativa, y aún más para aquellos con negocios propios.

Las instituciones oficiales con aportes adicionales del Gobierno Nacional decidieron una matrícula cero para sus estudiantes de pregrado, y reducir a la mitad el valor de la matrícula para los programas de posgrado. Esto incrementó la demanda para programas de posgrado, y a su vez le aumentó la dedicación de trabajo a los profesores para atender desde sus residencias la modalidad virtual u online, preparar las clases, elaborar el material de clase, elaborar, corregir y calificar pruebas, etc. Para la mayoría de las IES no constituyó una gran dificultad pasar de lo presencial a lo virtual, porque en muchas ya se adelantaba las modalidades



a distancia y virtual. Aunque la modalidad presencial continuará siendo la opción preferida, por ahora, en particular para los jóvenes de los programas de pregrado.

El problema resulta, en cambio, insuperable para aquellas disciplinas o profesiones que requieren prácticas de laboratorio y la presencialidad de los estudiantes. Algunas instituciones oficiales optaron por no recibir estudiantes nuevos para el segundo semestre de 2020 ante la dificultad para realizar los exámenes de admisión. Y el Icfes¹, órgano responsable de los exámenes para los bachilleres que culminan la educación secundaria, en 2020 optó por el examen virtual.

Bibliografía

Banco Mundial (2018). «Informe sobre América Latina y el Caribe».

CNA, Consejo Nacional de acreditación (2020). Colombia. Disponible en <https://www.cna.gov.co/portal/>.

DANE, Departamento Nacional de Estadística (2020). «Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral». Colombia, julio 2020.

_____ (2020). «Perspectivas del mercado laboral desde la PILA». Colombia, junio 2020.

_____ (2018). «Boletín Nacional». (Informe). Colombia, diciembre de 2018

¹ El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, anteriormente «Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior», cuando tomó su nombre por las siglas Icfes, es una entidad autónoma vinculada al Ministerio de Educación Nacional de Colombia.



_____ (2017). «Población Económicamente Activa (PEA)». (Boletín Nacional, Informe). Colombia, diciembre de 2017.

Observatorio de la Educación Superior (2020). «Consulta de Indicadores».

Snies, Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (2018). «Consulta de Estadísticas».



CAPÍTULO 5

Los mejores casos
prácticos presentados

5.1 Agenda 2030 en la Planificación Institucional de la Municipalidad de Heredia, Costa Rica

Rosibel Rojas Rojas

Municipalidad de Heredia. Costa Rica

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que conforman la Agenda 2030 brindan un direccionamiento para todos los países miembros de la ONU, sobre las prioridades de atención por parte de los gobiernos. En septiembre de 2016, Costa Rica se convirtió en el primer país del mundo en firmar un Pacto Nacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Con este compromiso, el gobierno inicia sus acciones de coordinación con el fin de avanzar en la implementación de la Agenda.

Sin embargo, al nivel de los gobiernos locales se ha evidenciado, según el Informe Voluntario de Avance de los ODS, generado durante el primer semestre 2020, que su implementación no se refleja en la planificación de este sector de forma generalizada (Mideplan¹, 2020). En esta situación se encuentra la Municipalidad de Heredia.

El presente caso presenta una propuesta para la incorporación evidente de los ODS en el proceso de Planificación de la municipalidad del Cantón Central de Heredia y la sensibilización hacia una cultura de la Agenda 2030.

Presentación de la organización o el área de política pública

La Constitución Política de Costa Rica establece, en sus artículos 169 y 170, el régimen municipal con autonomía administrativa, política y financiera. Y como institución pública comparte el deber con el resto del sector de procurar el bienestar, señalado en el artículo 50 de nuestra Carta Magna. Por su parte, el Código

¹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.



Municipal, en el artículo N° 5, dice: «Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local».

En cumplimiento de la normativa citada, dentro de la gestión de la Municipalidad de Heredia cada vez toma mayor relevancia la promoción de la participación ciudadana en la definición de su planificación estratégica. Por lo cual, establecer adecuados mecanismos para su formulación, alineada a los ODS, se torna indispensable para lograr incorporarlos de forma evidente en la planificación, los proyectos y programas precisos para satisfacer las necesidades de la sociedad a la que se deben.

Este gobierno local se presenta a nivel nacional como un cantón con un buen desarrollo. «La competitividad económica, el desarrollo humano, la equidad de género y los bajos índices de pobreza nos colocan en un buen lugar a nivel nacional» (Municipalidad de Heredia).

En los diferentes indicadores, la institución cuenta con una posición favorable:

- Índice de Desarrollo Humano Cantonal (2016), Índice de Pobreza Cantonal (2016), Índice de Desarrollo Humano Relativo al Género (2016), Índice de Potenciación de Género (2016), todos en la posición 5.
- Índice de Competitividad Cantonal (2016), posición 6; destacando los ejes de clima laboral (3), clima empresarial (7) y economía (5).
- Índice de Desarrollo Social (2017), posición 16.
- Índice de Transparencia en el Sector Público, Municipalidades, 2018, segundo lugar.
- Evaluación de Experiencia Pública Digital en sitios web, 2019, primer lugar. Este reconocimiento es otorgado por Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, Incae *Business School* y Radiográfica Costarricense, Racsa.



Sin embargo, en materia de resultados vinculados a la Agenda 2030 no existe evidencia de vinculación de la Planificación Institucional con los ODS, pese a que existe un compromiso nacional para ello. En febrero de 2018, la Contraloría General de la República señalaba en el documento «Informe de Seguimiento de la gestión del Centro de Gobierno para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», que en el análisis realizado sobre coordinación y articulación de políticas públicas desde el Centro de Gobierno, es decir, la estructura de gobernanza para la implementación de los ODS, con los gobiernos locales, «no se evidenciaron acciones de articulación para la inclusión y participación de los gobiernos locales en el proceso de implementación de los ODS, con el fin de incorporar el conocimiento de estos en la problemática de las comunidades y no dejar a nadie atrás, conforme a los principios fundamentales de los ODS» (CGR, 2018: 13).

El Plan de Desarrollo de la Municipalidad de Heredia 2017-2022 contempla cinco ejes estratégicos vinculados a los ODS:

- Fortalecer la gestión ambiental cantonal
- Fortalecer de forma integral el desarrollo territorial
- Mejorar continuamente la gestión municipal
- Implementar una Política Integral de Seguridad Ciudadana, mediante la participación de los diferentes actores del cantón
- Fortalecer el Desarrollo Social y Económico del cantón, por medio de mecanismos inclusivos y participativos entre el sector público, sociedad civil y sector privado

No obstante, en la formulación y formalidad de su planificación no se destaca la vinculación que existe. Esta situación se ha presentado de forma generalizada a nivel del sector, conforme lo señala la Unión Nacional de gobiernos locales (UNGL):



Una vez revisada la vinculación del Pndip² 2018-2022 con los ODS, y cómo se considera a los gobiernos locales, se puede evidenciar cómo, pese a una incorporación limitada de la gobernanza multinivel y a la coordinación intergubernamental en dicho instrumento de planificación nacional, existen proyectos y temáticas como punto de encuentro entre ambos niveles de gobierno para acciones estratégicas en el cumplimiento de los ODS. Específicamente, los relacionados a la acción climática, el fin de la pobreza y el de ciudades sostenibles, a los que se suman la realidad territorial de coordinación permanente de acciones e intervenciones conjuntas, que se desarrollen a través de los mecanismos formales de gobernanza multinivel³.

Para un mejor direccionamiento desde los gobiernos locales, se vuelve clave que la CGR se sume al cumplimiento de la Agenda 2030, pues esta institución tiene a su cargo el examinar, aprobar o reprobar los presupuestos de las municipalidades, así como fiscalizar su ejecución y liquidación. El poder alinear este instrumento orientador dirigido a los gobiernos locales, con la Agenda 2030 y los ODS, otorgaría un carácter obligatorio al alineamiento de los gobiernos locales con el concepto de desarrollo sostenible, y aceleraría significativamente los procesos de localización de los ODS en todo el país (*Ibidem*: 17, 18).

Objetivo general de la intervención

Presentar una propuesta base a la Oficina de Planificación Institucional para la vinculación evidente de la Agenda 2030 con la Planificación Estratégica de mediano y largo plazo, en proceso de elaboración (PDM 2023-2028; PCD 2023-2032).

² Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública.

³ UNGL, 2020: 16.



Objetivos específicos

- Realizar una presentación del problema analizado en el curso del CLAD a la Planificadora Institucional.
- Coordinar la revisión de la propuesta del nuevo plan de desarrollo municipal a la luz de los ODS.
- Presentar la propuesta general de acciones a considerar en el desarrollo del proyecto vinculado a la Licitación Abreviada 2019 LA-000033-01 «Formulación del Plan de Desarrollo Local de Largo Plazo 2023-2034, Plan de Desarrollo Municipal de Mediano Plazo 2023-2028 y Presupuesto Plurianual; todos con enfoque de Gestión para Resultados».

Diseño del caso

El caso propuesto es de colaboración con la Oficina de Planificación de la Municipalidad de Heredia. Se propone aprovechar el proceso actual de construcción del nuevo Plan de Desarrollo Municipal 2023-2028 y del Plan Cantonal de Largo Plazo 2023-2034, para realizar el análisis y vinculación de los ODS con dicha planificación institucional y cantonal. Así como proponer la incorporación de algunas metas vinculadas con la promoción de la cultura hacia la Agenda 2030.

Conforme con las buenas prácticas y el cumplimiento de los preceptos de la Constitución Política de Costa Rica y del Código Municipal, el proceso actual incluye la construcción de los planes con los diferentes actores involucrados, por lo que la construcción participativa contribuye con los ODS. Asimismo, es posible considerar la incorporación de metas vinculadas a la socialización y sensibilización con la Agenda 2030, considerando las particularidades de la localización de nuestro cantón.

En la etapa en que se encuentra la formulación de los planes indicados, es posible considerar la revisión exhaustiva y el alineamiento de los instrumentos municipales de planificación con los ODS aplicables, conforme con el alcance de la gestión municipal.



¿Qué potenciales problemas de gobernanza se pueden plantear? Para el cumplimiento de la Agenda 2030, resalta Arenilla (2019) que se requiere de la definición de una arquitectura institucional que facilite la gobernanza. Dicha arquitectura se compone de variables y dimensiones relacionadas: el liderazgo efectivo que contemple la inclusión en la agenda política, compromiso superior y órgano que la impulse; contar con mecanismos institucionales que permitan su enfoque integral, regulación formal, medición de su avance, evaluación y control. Se requiere de capacidad institucional, presupuestaria, y de disponibilidad de información estadística. Son indispensables las alianzas estratégicas y la participación de los diversos actores y la adecuada comunicación. Es necesaria la coherencia y un enfoque holístico basado en tres principios: universalidad, integración y no dejar atrás a nadie.

En este sentido, destaca la UNGL que se vuelve fundamental revisar el modelo de gobernanza, de manera que se ponga en valor la utilidad, la capacidad y los resultados de los espacios de concertación definidos actualmente, así como los posibles cambios a la estructura que faciliten la aceleración del cumplimiento de los ODS (UNGL, 2020: 12).

Existe una problemática para la vinculación de la planificación local con la nacional y el alineamiento con la Agenda 2030, que se evidencia en el segundo informe voluntario de avance de los ODS. Mideplan, en el marco de la pandemia causante de covid-19, realizó un nuevo cuestionario a las instituciones del régimen municipal y a las municipalidades directamente, para hacer un nuevo reporte de las acciones que cada una está realizando en pro de incidir a favor de la localización de la Agenda 2030 y los ODS. Por lo que no se evidencia un avance metodológico sustantivo entre 2017 y 2020 para ampliar la participación de los gobiernos locales (UNGL, 2020: 19). En este sentido, las alianzas que se instauren con la UNGL, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), y el Mideplan, son vitales para la implementación de la propuesta.



Tecnologías de datos- necesarios para mejorar la situación de partida. La Municipalidad cuenta con un Sistema Informático de Planificación Institucional en el cual se lleva el control de la planificación de corto y mediano plazo, y se encuentra en proceso de integración la planificación de largo plazo. Un primer paso de mejora será establecer una llave de vinculación con la Agenda 2030, en los objetivos relacionados con el accionar de la institución, la definición de objetivos, las metas y los indicadores vinculados a los ODS. Para ello es necesario integrar la información de estadísticas cantonales y definir las líneas base, las cuales se integran en el proyecto en ejecución referido.

Existe una oportunidad importante para la implementación de alianzas posibles, ya que la Dirección Técnica de Tecnologías de Información, Innovación y Mejora Continua, de la UNGL, ha iniciado un esfuerzo institucional por llevar al territorio, a los gobiernos locales, la Agenda 2030. El objetivo de la metodología creada por la UNGL es lograr estructuras funcionales que, de la mano con la planificación municipal, puedan dar cuentas del aporte al cumplimiento de los ODS que hace cada gobierno local en el respectivo cantón. El éxito de la metodología consiste en que cada equipo de trabajo municipal que se reorganice en el marco del proceso, identifique y conozca claramente cuáles son los aportes que hace al cumplimiento de los ODS, a través del impacto de su gestión. De esta manera se pueda identificar la estructura organizacional municipal que impacta en cada ODS (UNGL, 2020). Con base en la asesoría que se pueda desarrollar con dicha institución, se podrá realizar el seguimiento de la implementación de la Agenda y contar con información que evidencie el aporte de la Municipalidad de Heredia a los ODS.

Debate sobre los problemas de gobernanza y éticos

Se debe considerar las limitaciones en la estructura o arquitectura institucional de la institución, valorar si es propicia para la implementación de la propuesta.



En materia de gobernanza, la Municipalidad de Heredia cuenta con una Oficina de Planificación Institucional unipersonal. La Planificadora Institucional es la responsable directa para la coordinación e implementación de la propuesta. Para el desarrollo del proceso de planificación, cuenta con los servicios profesionales de la empresa *Price Water House*, quien fue adjudicada para llevar a cabo el acompañamiento, conforme con la contratación firmada. Asimismo, a nivel interno se ha nombrado un equipo estratégico para el apoyo e integración institucional. Por otra parte, se cuenta con la posibilidad de realizar alianzas con la UNGL para el apoyo y asesoría requerido, así como, con el Mideplan, secretaría a cargo de la implementación y seguimiento de los ODS en Costa Rica.

Conforme lo señaló el Dr. Arenilla, es necesario que las administraciones públicas identifiquen «la necesidad de redefinir sus prioridades, la forma de alcanzarlas, sus relaciones con la sociedad y entender que el cumplimiento de los fines que tradicionalmente tenía atribuidos debe satisfacerse ahora en compañía de otros: organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, organizaciones de la economía social, familias y ciudadanos. Para ello hay que diseñar organizaciones públicas como plataformas o *hubs* de encuentro e intercambio de conocimiento y recursos. Esto conlleva la redefinición del marco de gobernanza en el que actúa, y la activación de la sociedad y de todos los grupos e instituciones que en ella operan. Dentro del proceso de planificación, la Municipalidad de Heredia se ha destacado por realizar el proceso de forma participativa, lo cual constituye una fortaleza en la implementación.

Entre los riesgos de gobernanza a considerar se debe tomar en cuenta el hecho de que, a nivel nacional, el distanciamiento de la planificación nacional y local, en su sentido más estricto, el normativo, limita la unidad y coherencia en las intervenciones gubernamentales para el cumplimiento de la Agenda 2030, pues no establece pisos mínimos de coordinación intergubernamental que faciliten el cumplimiento de metas nacionales desde el enfoque *bottom-up*, es decir, desde el territorio; y en consecuencia tiende a invisibilizar los aportes que desde los gobiernos locales se realizan



al cumplimiento de las metas nacionales (UNGL, 2020: 13). Esta situación refuerza la importancia de las alianzas con los actores del gobierno central y las instituciones del sector municipal.

Otro reto a superar es lograr el compromiso de las direcciones y jefaturas en el proceso. Para lo cual, el apoyo que se reciba por parte del alcalde municipal reforzará la importancia de la implementación.

A nivel nacional, destaca la UNGL que desde los gobiernos locales se vuelve clave que la Contraloría General de la República se sume al cumplimiento de la Agenda 2030. Pues esta institución, constitucionalmente tiene a su cargo el examinar, aprobar o reprobar los presupuestos de las municipalidades, así como fiscalizar su ejecución y liquidación. El poder alinear este instrumento orientador dirigido a los gobiernos locales, con la Agenda 2030 y los ODS, otorgaría un carácter obligatorio al alineamiento de los gobiernos locales con el concepto de desarrollo sostenible, y aceleraría significativamente los procesos de localización de los ODS en todo el país (*Ibidem*: 17, 18).

Problemas éticos

En materia de principios y valores, destaca el Dr. Arenilla (2020) que «la gestión pública requiere, además de la eficiencia y del cumplimiento de valores sociales para lograr su cometido y devolver la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, la transparencia, la participación ciudadana, la equidad, la igualdad efectiva, la diversidad, la integridad y la responsabilidad, junto a la innovación y el desarrollo sostenible, para lograr los fines de la Agenda 2030.

Algunos de los retos institucionales a superar para el éxito de la implementación serán:

- Débil compromiso con la planificación institucional.
- Relaciones interpersonales que dificultan el trabajo en equipo.



- Debilidades en la aplicación del principio de coordinación interinstitucional.

Es de suma importancia para la institución trabajar en la cultura sobre los ODS. Si bien es cierto que algunos de los temas o alcances definidos en los 17 ODS se han considerado en los diferentes planes estratégicos y operativos, se hace necesaria la vinculación de dichos planes con la Agenda 2030 y la sensibilización de este aporte del gobierno local. No solamente reflejar vinculación en los documentos, sino en la conciencia de los funcionarios públicos de la Municipalidad, principalmente a nivel de altos cargos y autoridades administrativas.

En síntesis, las primeras acciones a desarrollar deben enfocarse en vincular de forma evidente la planificación de los ODS con la planificación estratégica institucional y realizar capacitación para crear una cultura institucional sobre los ODS, continuando con el proceso de sensibilización hacia una cultura de la Agenda 2030. Iniciando así los esfuerzos por contar con una planificación que refleje los aportes del gobierno local con los compromisos nacionales.

En la plataforma regional de conocimiento de la Agenda 2030 se destaca que «el liderazgo de los gobiernos locales constituye una de las fuerzas impulsoras más importantes para el logro de los ODS. Los gobiernos locales son fundamentales, porque los ODS son locales». Motivo por el cual, la vinculación efectiva de la planificación estratégica con la Agenda 2030, su monitoreo y evaluación, agregarán información valiosa para la medición de avances de los ODS en el cantón, y su aporte a nivel nacional.

Conclusiones

Llevar a la práctica la presente propuesta agregará a la institución una planificación dirigida con los compromisos asumidos a nivel nacional, propiciando la generación de información de los resultados con los que contribuye el gobierno local con el cumplimiento a nivel nacional de la Agenda 2030.



En relación con la localización y digitalización de los ODS, el Dr. Arenilla (2020) destaca la necesaria vinculación de los objetivos con el contexto nacional y regional, además de que trabajen conjuntamente los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades, y que la administración pública rinda cuentas y evite la corrupción.

Asimismo, brinda un direccionamiento importante para el establecimiento de indicadores en la planificación de mediano y largo plazo, conforme con la Gestión para Resultados de Desarrollo, lo cual es un compromiso institucional contemplado en el Plan de Desarrollo 2017-2022 de la Municipalidad de Heredia.

El direccionamiento de la gestión pública, considerando los valores prioritarios y el establecimiento de políticas efectivas para la atención de las necesidades de la ciudadanía se vuelve imperativo en este momento. Solamente la gestión efectiva, participativa, transparente, innovadora y con las alianzas correctas, pueden devolver la confianza en la gestión pública y devolver la esperanza a la población (Arenilla, 2018). La coordinación intra e interinstitucional permitirá a la institución contar con los recursos necesarios para lograr el objetivo propuesto. Su logro será manifiesto del compromiso local con los ODS.

Bibliografía

- Arenilla, M. (2019). «La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica». *Reforma y Democracia*, n° 75.
- _____ (2020). «Una gestión pública por valores orientada a la innovación y la Agenda 2030». En E. González, «La nueva cultura de la responsabilidad en la democracia española». Granada: Comares.
- _____ (2020). «Localización y digitalización de los ODS en un futuro inesperado». Cunal.



Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2020). «II Informe Nacional Voluntario Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020-2030». Disponible en https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/KnmDPk5cT76rag_g2JclZw

Municipalidad de Heredia (s/f). Datos generales. Disponible en <https://www.heredia.go.cr/es/el-canton/datos-generales>

_____ (2019). «Informe de Gestión Municipal 2019». Disponible en https://www.heredia.go.cr/sites/default/files/informe_de_gestion_municipal_2019_0.pdf

Plataforma regional del Conocimiento (s/f). «Agenda 2030 en América Latina y el Caribe». Disponible en <https://agenda2030lac.org/es/gobiernos-locales>

Presidencia de la República de Costa Rica (s/f). «El sistema de Naciones Unidas y los ODS en Costa Rica». Disponible en <http://ods.cr/el-sistema-de-naciones-unidas-y-los-ods-en-costa-rica>

Unión Nacional de Gobiernos Locales (2020). «Informe sobre localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Costa Rica». Disponible en https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/vsr_costa_rica_2020.pdf



5.2 Agenda 2030 y los ODS en Venezuela desde el Postgrado de Seguridad Social de la Universidad Central de Venezuela

Noralys Villarroel

Universidad Central de Venezuela (UCV). Venezuela

Se trata de una propuesta de intervención para lograr que el área de postgrado en Seguridad Social de la UCV se convierta en enlace entre las diversas partes que pueden llevar a cabo acciones para coadyuvar al logro de los ODS en nuestro país.

La UCV, por encontrarse en la capital, por ser una institución pública y además ser la principal universidad del país, cuenta con el prestigio y la seriedad que la respalda para adelantar gestiones convincentes que capten aliados y servir de espacio para desarrollar los planes estratégicos que se diseñen para el logro de los ODS.

Presentación de la organización o el área de política pública

¿Cómo vincular la labor académica del Postgrado en Seguridad Social de la UCV a la realización de los ODS? Esta institución pudiera tener un papel más significativo, sirviendo de enlace a las otras organizaciones y actores de la sociedad que están vinculados con la Agenda 2030. «Las universidades suelen estar presentes en los procesos de consulta y en algunos países tienen un papel de cierta relevancia» (Arenilla: 32).

Si el Área de Postgrado en Seguridad Social logra tener una mayor vinculación con la comunidad, con otras universidades e instituciones, con organismos del Estado y con empresas, pueden canalizarse alianzas en pro de los ODS. Principalmente aquellas relacionadas con la salud, la educación, la responsabilidad social empresarial, el trabajo decente, entre otros.

Los objetivos que persigue la Agenda 2030 requieren de la participación de todos. La articulación del Postgrado con las instituciones gubernamentales puede contribuir con los aceleradores y



las palancas de los ODS, en la medida en que el gobierno atribuya importancia a la seguridad social como motor del desarrollo. En ese sentido, la estrategia del desarrollo nacional deberá tener como objetivo garantizar seguridad social a toda la población, en tanto que la seguridad social es motor del desarrollo. Concebido así, el problema a resolver es principalmente el de la articulación entre el Postgrado y las instituciones gubernamentales.

La relevancia político-administrativa y social que tiene esta vinculación obedece a la búsqueda por unir esfuerzos para contribuir al logro de los ODS, que son afines a la misión de la Universidad, y más específicamente a la del Área de Postgrado en Seguridad Social. Esta está relacionada con las políticas de educación, trabajo, salud y bienestar. Tal como lo señala Arenilla, «la acción pública no será eficaz si no es mediante alianzas múltiples entre actores institucionales públicos, los organismos internacionales, las organizaciones sociales y el sector privado» (2019: 9).

¿Con qué recursos cuenta?

El Área de Postgrado en Seguridad Social debe recibir los recursos que le asigna el Vicerrectorado Académico de la Universidad, quien a su vez los recibe del Estado, para cumplir con los compromisos en cuanto a mantenimiento, dotación de equipos, insumos, materiales y herramientas. Asimismo, debe contar con recursos destinados a la investigación y docencia, entre otros. También existe la posibilidad de que los postgrados puedan buscar alternativas de ingresos propios para contribuir a su funcionamiento, lo cual está regulado por los Reglamentos Universitarios.

Actualmente, debido a los problemas de presupuesto que tiene la Universidad, los recursos se ven mermados, lo que impide que puedan adquirirse equipos e insumos necesarios para estar a la altura de las exigencias en materia de adelantos tecnológicos. Estas deficiencias presupuestarias, inciden en que no se pueda contar con lo mínimo para poder desarrollar actividades enmarcadas en



los ODS digitales. Por ejemplo, el uso de la inteligencia artificial, la robótica, las plataformas digitales, etc.

Obviamente, será necesario rediseñar la arquitectura institucional para lograr alianzas que atiendan estas limitaciones.

Uno de los asuntos a resolver, que lo convierte en un problema relevante para la organización en el ámbito de la política pública, es el relacionado con la optimización de los servicios básicos. Principalmente Internet, que actualmente presenta graves fallas que inciden en la deserción estudiantil y profesoral y atentan contra el logro de la planificación y metas de la institución y del sistema educativo en general.

Objetivo General

Que el Área de Postgrado de Seguridad Social de la UCV contribuya a canalizar una mayor participación e implicación de los actores clave, y un sentido de apropiación de la Agenda 2030 por las partes involucradas, principalmente de las instituciones gubernamentales.

Objetivos específicos

- Formar al personal y a los estudiantes del Área de Postgrado en Seguridad Social en lo relacionado con la Agenda 2030, los ODS y las nuevas formas de gestión; así como su importancia para la mejora de la Institución y su contribución al país.
- Diseñar un plan de trabajo para comenzar a establecer las alianzas necesarias con los otros actores del proceso, especialmente con las instituciones gubernamentales.
- Implementar en el Área de Postgrado en Seguridad Social las tecnologías necesarias para adaptarse a las nuevas formas de gestión.
- Fomentar la corresponsabilidad pública para el logro de los ODS.



Estos objetivos se relacionan con los principios de la Agenda 2030, en la medida en que se persigue la integración de los distintos objetivos, la realización de alianzas con diversos actores para alcanzar metas sociales. Por supuesto, todo esto con una marcada orientación ética. En esa perspectiva, será necesario que en la planificación se determine claramente la estrategia a utilizar. «La cuestión clave será cómo podemos alinear con los ODS tanto las estrategias de desarrollo y cooperación como las propias estrategias particulares de cada entidad individual, ya se trate de organizaciones del Estado, de la sociedad civil o del sector privado» (Cideal, 2016: 4-5).

Diseño del caso

Caso planteado

Contribución del Área de Postgrado de Seguridad Social de la Universidad Central de Venezuela (UCV) a la Aplicación de la Agenda 2030 y los ODS en Venezuela.

Componentes, datos, tecnología y actividades principales

En la actualidad hay que tomar conciencia de que son indispensables nuevas capacidades institucionales y personales para afrontar las demandas y necesidades, empezando por una revisión de los valores en las organizaciones y por una adaptación acelerada a la revolución digital. La actuación pública debe orientarse a los valores de inclusión, diversidad, representatividad, y al trabajo en equipo y en coalición con actores de todo tipo. Por su parte, la asimilación digital implica la utilización de herramientas y tendencias digitales como acelerantes de las soluciones y perspectivas más habitualmente usadas en las políticas públicas (Arenilla, 2018: 113-117).

Respecto a las principales actividades a realizar, serán actividades de formación en torno al tema de la Agenda 2030 y los ODS, coincidiendo con Arenilla en que «una de las mayores carencias constatadas en todos los países es la falta de



conocimiento de la Agenda 2030 por la población y las organizaciones de todo tipo» (*Ibidem*: 31).

¿Cómo aportan estos aspectos para el logro de los objetivos planteados?

En la medida en que se forme al talento humano de las instituciones en los temas de la Agenda 2030 y los ODS, existe la garantía de contar con personal sensibilizado y capacitado para trabajar en pro de las alianzas e impulsar la corresponsabilidad.

¿De qué datos se haría necesario disponer para llevar a cabo la intervención?

Para obtener los datos que debemos manejar de partida, será necesario realizar un diagnóstico para conocer el alcance de la Universidad con respecto a la Agenda 2030 y sus ODS. Asimismo, debemos contar con la tecnología apropiada para poder llevar adelante las actividades, desarrollar programas, mantener comunicación, obtener información, etc. Para ello se requerirá contar con financiamiento para la actualización de equipos, programas, etc.

¿Qué actuaciones son necesarias para mejorar la intervención?

Serán necesarias actuaciones orientadas hacia «la nueva gobernanza pública, el gobierno holístico, integral o interrelacional, las redes de actores o la innovación social» (Arenilla, 2019: 9). Asimismo, se debe asumir la Gestión basada en Resultados (GbR), modelo de gestión que intenta asegurar y evidenciar que los recursos, procesos y actividades de una organización conduzcan efectivamente al logro de unos resultados que han sido previamente definidos» (Cideal, 2016: 6). También es importante aplicar la localización o territorialización de los ODS, para evaluar detalladamente los resultados a obtener en cada caso.



¿Qué papel tiene el ciudadano?

El ciudadano debe asumir un papel protagónico y, como lo hemos mencionado anteriormente, de corresponsabilidad junto a los demás actores involucrados. Respecto a esto, se afirma que «los gobiernos deben otorgar más poder o más capacidad de decisión (*empowerment*) a las organizaciones y empresas que forman parte de las redes de innovación; también a los propios ciudadanos individualmente considerados para que asuman un mayor grado de responsabilidad e implicación en la prestación de los servicios públicos, y para lograr que estos sean más eficaces y eficientes» (Arenilla, 2020: 12).

¿Qué potenciales problemas de gobernanza se pueden plantear?

Posiblemente durante la implementación del proyecto surjan problemas de gobernanza, considerando que en la administración pública generalmente existe resistencia al cambio y negativas a rendir cuentas, cumplir horarios, sacrificar tiempos, etc. Sin embargo, habrá que ajustarse a estos paradigmas de la Nueva Gobernanza Pública (NGP), que exige una mayor ética en todos los sentidos y poner en práctica la Gestión Orientada a Resultados de Desarrollo (GORD).

¿En qué principios y valores se van a fundamentar las actuaciones en el caso?

En los principios de inclusión, diversidad, representatividad, trabajo en equipo, integración, alianzas público-privadas (APP's), y en el principio de coherencia, que proviene del «enfoque holístico de gobierno, que se basa a su vez en tres principios: universalidad (para el conjunto de la humanidad), integración (armonización social, económica y medioambiental) y no dejar a nadie atrás (orientación ética). El valor de esta coherencia es que la acción en pos de los ODS debe centrarse en las personas» (Arenilla, 2019: 10).



Problemas de gobernanza y éticos

Responsables: coordinación del Postgrado en Seguridad Social y personal de planta.

Ciudadanos involucrados: estudiantes del Postgrado y de la UCV en general, docentes, personal de los organismos del Estado y de las empresas con los que se van a realizar alianzas.

Cómo: la manera como se logrará persuadir a los talentos humanos para trabajar por los ODS será brindándoles la información sobre la importancia de estos para el fortalecimiento de la Institución, lo que incide en el mejoramiento del país y, por ende, en nuestra calidad de vida. Se deberá considerar en la planificación los recursos tecnológicos y materiales requeridos, partiendo de saber que será necesario entrar en la línea de la revolución digital.

Cuándo (plazos): se establecerán las metas a corto plazo, es decir, comenzando el año 2021 y esperando ver algunos resultados para mediados de año.

Obstáculos: desconocimiento, temor al cambio, poco presupuesto, infraestructura con problemas de mantenimiento, alianzas ineficientes, etc. Sobre esto último, se sabe que «un problema común a muchos países es que casi cualquier ministerio de un gobierno puede iniciar y asignar APP's. Esto es ineficiente y dispendioso. De hecho, hay fuertes razones que militan a favor de centralizar la capacidad de asignación de APP's en un solo organismo gubernamental» (De la Torre y Heinz, 2015: 5).

Oportunidades de gobernanza: relación del Postgrado con otros actores de la sociedad, con entes del Gobierno y otras instituciones. Se cuenta con un Foro de la Seguridad Social: un espacio para la comunicación y el intercambio de saberes, que permite fortalecer el ambiente académico y llevar el Postgrado a la comunidad, con gran proyección gracias a las plataformas digitales. Existen docentes con capacidad de liderazgo en la institución, resiliencia, excelencia.



Conclusiones

El éxito de la Agenda 2030 en Iberoamérica dependerá de que los países cuenten con una arquitectura institucional que facilite la gobernanza y cuyo personal tenga la sensibilización y la capacidad para trabajar por el logro de los ODS. Para ello será necesario contar con el financiamiento adecuado, sistemas y tecnologías de información y comunicación, entre otros. Del mismo modo, se deberá poner en práctica la corresponsabilidad, los valores y la disposición a cumplir con la rendición de cuentas y los comportamientos éticos.

El aporte que el Postgrado de Seguridad Social de la UCV ofrece para contribuir con la Agenda 2030, se relaciona con varios de sus objetivos, entre ellos los de educación, salud, trabajo decente, entre otros. Formar al personal y a los estudiantes del Área de Postgrado en Seguridad Social en lo relacionado con la Agenda 2030, los ODS y las nuevas formas de gestión, contribuirá a la mejora de la Institución y a la creación de los enlaces y alianzas necesarios para crear corresponsabilidad. Diseñar un plan de trabajo para establecer las alianzas necesarias con los otros actores del proceso, especialmente con las instituciones gubernamentales, contribuirá con el ODS 16, referido a paz, justicia e instituciones sólidas. Sobre esto, podemos destacar lo señalado por la ONU en el año 2019: «Necesitamos instituciones públicas eficaces e inclusivas, que puedan proporcionar educación y asistencia sanitaria de calidad, aplicar políticas económicas justas y brindar una protección inclusiva del medioambiente».

Finalmente, para el diseño de las alianzas a establecer se considerarán factores como:

- Entorno propicio: cada una de las partes deberá aportar la información para identificar si el contexto político, económico y social es el adecuado para establecer la alianza.
- Asimetrías de información: inclusión, en el acuerdo marco de la alianza, de instancias de reporte entre las partes.



- Esquema de distribución de riesgos: anticipar y cuantificar los riesgos para establecer un esquema de distribución y un plan de mitigación de riesgos.
- Tomar en cuenta también los impactos fiscales, contemplando la aplicación de impuestos a nivel local, provincial y nacional, al momento de diseñar la alianza (GDFE y CIMA, 2019: 14).

Estos factores permitirán un trabajo articulado que favorezca un impacto positivo en la comunidad y fortalezca a las instituciones que desarrollen alianza para el logro de los ODS.

Bibliografía

- Arenilla Sáez, Manuel (2020). «La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica». (Próxima publicación en *Reforma y Democracia* n° 75).
- _____ (2018). «Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica». Simposio Iberoamericano sobre Modelo de Gestión Pública con miras a los ODS y la Agenda 2030. Lima, 7 y 8 junio de 2018. Informe.
- _____ (2020). «Una gestión pública por valores orientada a la innovación y los ODS».
- _____ (2019). «Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 67, p. 35-68.
- _____ (2020). «Localización y digitalización de los ODS en un futuro inesperado». *Revista de Estudios Locales*, Cunal 232, 184-219.



Asamblea general de las naciones unidas (2015). «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Disponible en <http://unctad.org/es/pdf>.

Cideal (2016). «Sugerencias para la aplicación de los ODS». Equipo de la Fundación Cideal. Disponible en www.cideal.org

De la Torre, Augusto y Heinz Rudolph (2015). «Los Siete Pecados de Alianzas Público Privadas Deficientes». Banco Mundial.

GDFE y CIMA. (2019). «Guía para el diseño y gestión de alianzas público privadas». Argentina.

Organización de las Naciones Unidas (2019). «Paz, justicia e instituciones sólidas. Por qué es importante». Disponible en [//www.un.org/sustainabledevelopment/es.pdf](http://www.un.org/sustainabledevelopment/es.pdf).

PNUD (2019). «Localización de la Agenda 2030 en México». Ciudad de México.

5.3 Fortalecimiento de capacidades sobre la Agenda 2030

Alba Gabriela Garay Romero

Secretaria de Coordinación General de Gobierno. Honduras

Se abordará en el presente texto el fortalecimiento de capacidades en la Red de Enlaces de Monitoreo de la Agenda Nacional 2030 de Honduras (Comisión Nacional ODS de Honduras, 2019), que forman parte del Sistema Estadístico Nacional de Honduras.

La intervención virtual, teniendo en cuenta la situación actual de distanciamiento social provocada por la pandemia del virus causante de covid-19, considera, así mismo, que el conocimiento base para la agenda global y nacional es primordial para el Monitoreo de la Agenda Nacional. Sin embargo, es primordial a su vez, como nos menciona el Dr. Arenilla, que para una correcta implementación y análisis adecuado de interconexiones entre objetivos y metas, es necesario contar previamente con un análisis adecuado de indicadores.

Por ello, y considerando la búsqueda de la correcta implementación de la Agenda en nuestro país, se trabajará así mismo en el fortalecimiento de las capacidades en relación con el diseño y uso de indicadores, adicional al conocimiento sobre la Agenda Global y Nacional ODS 2030.

La propuesta manejará, de forma ampliada, como población objetivo adicional, a los enlaces por cada institución responsable de indicadores en la Agenda Nacional 2030 de Honduras, a los analistas que trabajan en la Dirección de Planificación y en la Dirección de Monitoreo y Evaluación de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno.

La población objetivo final de la iniciativa contempla 28 instituciones del Poder Ejecutivo, y un total aproximado de cien servidores y servidoras públicos.



Como aliado estratégico se considera a la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas del CLAD, con cuyo apoyo contamos para la implementación de la iniciativa descrita.

Presentación de la Organización o el área de Política Pública

La iniciativa será liderada por la división de monitoreo y seguimiento de la Dirección Presidencial de Monitoreo y Evaluación, que pertenece a la Secretaría de Coordinación General de Gobierno de Honduras.

La Secretaría de Coordinación General de Gobierno en Honduras tiene a cargo la planificación y el monitoreo de todas las instituciones del Poder Ejecutivo con miras a la implementación del modelo de gestión por resultados en Honduras. Fue creada en 2014, y representa lo que en otros países de la región es conocido como Secretaría de Planificación.

El marco de gobernanza relacionado a la iniciativa contempla tanto la coordinación con la Dirección de Planificación y con la Dirección de Monitoreo de la Secretaría de Coordinación, así como con cada una de las Unidades de Planificación y Evaluación de la Gestión (UPEG), que pertenecen a las 28 instituciones del Poder Ejecutivo, y que tienen bajo su responsabilidad los 99 indicadores priorizados de la Agenda Nacional ODS 2030 de Honduras.

El problema que la iniciativa atacará será la falta de conocimiento, tanto sobre la Agenda Global como de la Agenda Nacional en su conjunto, por parte de los enlaces de monitoreo de la Agenda Nacional ODS 2030 de Honduras, designados por las Secretarías responsables de indicadores de la Agenda.

En este contexto, es importante resaltar que la mayoría de los enlaces conocen en general sobre sus indicadores, pero no tienen un conocimiento sistémico de la Agenda, lo cual provoca que, en términos de implementación, los esfuerzos se consideren de manera aislada hasta este momento.

Los recursos iniciales con los cuales contamos son la aplicación Teams de *MS Office 365*, como plataforma virtual, e inicialmente,



en mi caso, como enlace de monitoreo de la Agenda Nacional 2030 de la Dirección de Monitoreo y Evaluación, todo lo aprendido durante el curso con el doctor Arenilla.

También se considera en el proyecto la colaboración de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, específicamente con el curso sobre diseño de indicadores y aprendizajes relacionados con la Agenda 2030 en Iberoamérica. Esta es una propuesta que no ha sido realizada formalmente hasta ahora, pero que puede ser factible para 2021.

Todo lo planteado tiene por finalidad fortalecer nuestras instituciones y trabajar, como se menciona en la Carta Iberoamericana de Innovación, publicada por el CLAD, por «un cambio de la cultura organizativa».

Atacar el problema descrito conlleva también la institucionalidad de la implementación de la Agenda Nacional ODS y el uso extendido de la Plataforma de Monitoreo de la Agenda Nacional ODS 2030, dado que la misma refleja información, tanto cualitativa como cuantitativa, relacionada a los indicadores priorizados en la Agenda Nacional ODS 2030 de Honduras.

Objetivo General

Fortalecer las capacidades de la Red de Enlaces de Monitoreo de la Agenda Nacional 2030 de Honduras, y de los y las analistas de Planificación y Monitoreo vinculados a las mismas.

Objetivos Específicos

- Crear un espacio de aprendizaje para fortalecer las capacidades en relación con la Agenda Global y Nacional 2030, en el equipo de enlaces de monitoreo de la Agenda Nacional ODS 2030 de Honduras.
- Fortalecer las capacidades de todos los enlaces de Monitoreo de la Agenda Nacional ODS 2030 en relación con el diseño, construcción y monitoreo de Indicadores.



- Mejorar la calidad de la información que será cargada y divulgada en la Plataforma de Monitoreo de la Agenda Nacional ODS 2030 de Honduras.
- Fortalecer el Sistema Estadístico Nacional de Honduras a través del fortalecimiento de la Red de Enlaces de Monitoreo de la Agenda Nacional ODS 2030 de Honduras.
- Crear un espacio de innovación y colaboración continua en pro de la Agenda Nacional ODS 2030 de Honduras, que involucre tanto a actores públicos como privados, de sociedad civil y cooperación multisectorial.

Diseño del Caso

Se consideran los siguientes componentes en el proyecto:

- Contextualización: situación actual de la Agenda Global y Nacional ODS 2030, considerando la pandemia por covid-19.
- Importancia de los datos: diseño y monitoreo de indicadores.
- Localización de los ODS: casos de Iberoamérica y perspectiva actual en Honduras.
- Comunicación de los avances en los ODS: reportería y uso de medios de comunicación.
- Alianzas para la Consecución de los Objetivos: Experiencias de Iberoamérica y de Honduras.

En la intervención es importante considerar la disponibilidad de los recursos. Sobre todo, en el componente de *Importancia de los datos*, en el cual se propone el trabajo en conjunto con el CLAD para evaluar la posibilidad de contar con un Curso enfocado en el desarrollo de indicadores y su monitoreo en términos de la Agenda ODS 2030.

La información base para los demás componentes ha sido proporcionada a través del curso «Aprendizajes y Alianzas de la Agenda 2030 en Iberoamérica», del CLAD, y será enriquecida con documentos actualizados si así fuese el caso.



Los datos relacionados a cada uno de los indicadores y sus valores observados se encuentran, en más de un 90 %, ya cargados en la Plataforma de Monitoreo de la Agenda Nacional ODS de Honduras.

La población objetivo del proyecto está representada por servidores públicos. Sin embargo, es importante resaltar que, indirecta e indiscutiblemente, la población en general se verá favorecida con el fortalecimiento de capacidades de aquellos que diseñan o monitorean intervenciones relacionadas con las metas e indicadores de la Agenda ODS 2030.

En términos de mejora de la intervención, considerando la importancia de la misma, se solicita al CLAD evaluar la disponibilidad de apoyo para la misma con el taller o curso sobre Diseño de Indicadores, tal cual se plantea en el componente de Importancia de los datos.

No se identifican desafíos jurídicos a los cuales la intervención puede relacionarse. El diseño e implementación del proyecto, su documentación, monitoreo y control, y posterior cierre, serán realizados con base en el estándar de Gestión de Proyectos de Desarrollo, *PM4R*; metodología basada en el estándar del PMI y avalada por el Banco Interamericano de Desarrollo (*Project Management for Results PM4R*).

Debate sobre problemas de gobernanza y éticos

Como se mencionó con anterioridad, la población objetivo de la intervención serán los y las enlaces de la Red de Monitoreo de la Agenda Nacional ODS 2030 de Honduras, y los y las analistas involucrados en la Planificación y Monitoreo de las instituciones responsables de los indicadores priorizados. Este es un universo de 28 instituciones.

Los obstáculos identificados hasta el momento están relacionados a la disponibilidad de recursos externos a la organización. Y a su vez, a la priorización brindada por cada enlaces de monitoreo en relación con las demás tareas inherentes a su quehacer considerando que 2021 es un año de elecciones en Honduras, y se



realizan en varias secretarías la generación de informes de período u otras actividades que podrían ser también prioritarias a nivel interno con respecto a la Agenda ODS.

Conclusiones

- La iniciativa es importante, dado que permite fortalecer espacios de colaboración para el intercambio de experiencias y buenas prácticas que aportan al Monitoreo de la Agenda Nacional ODS de Honduras, y a su vez, de manera indirecta, aportan en la construcción de políticas públicas, programas y proyectos para enfrentar la crisis actual.
- Como iniciativa innovadora, permite establecer mecanismos de cocreación en el sector público en colaboración con el sector privado y posiblemente con la Academia.
- En términos de la localización de los ODS, al fortalecer el conocimiento y las capacidades en relación con la territorialización de la Agenda, se acelera su implementación y el involucramiento de los gobiernos locales.
- Con la iniciativa, se fortalecerá el SEN, y de esta forma se contribuirá al fomento de una cultura de datos en el Sistema Público hondureño.
- A nivel organizacional, el fortalecimiento de capacidades permeará con seguridad a otras áreas de acción de servidores y servidoras que formarán parte del proyecto.
- Siguiendo los lineamientos del distanciamiento social debido a la pandemia de covid-19, y considerando que la acelerada transformación digital nos ha brindado la oportunidad de maximizar el uso de las TIC, el proyecto brindará la oportunidad de emplear medios digitales para la profesionalización de servidores y servidoras del sector público, maximizando el impacto que se tendría al considerar la misma actividad en modo presencial.
- El fortalecimiento de capacidades pondrá de manifiesto la necesidad de basar nuestras decisiones en evidencias,



tal como la Gestión por Resultados declara que se debe manejar la gestión pública.

Bibliografía

CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2018). «Avances y Propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamerica».

_____ (2019). «La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamerica». Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, 5-44.

_____ (2020). «Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública».

Comisión Nacional ODS de Honduras (2019). «Agenda Nacional 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Honduras». Disponible en <http://www.scgg.gob.hn/es/taxonomy/term/9>

Project Management for Results (s/f). «PM4R Cloud». Disponible en <https://pm4r.org/>



5.4 La difícil incorporación de la Agenda 2030 en el *Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região* (TRT/RJ)

Roberto Fragale Filho

*Tribunal Regional de Trabalho de la Primera Región
Río de Janeiro. Brasil*

La Agenda 2030 solo se incorporó definitivamente a la planificación estratégica del Poder Judicial brasileño en 2019, cuando fue incluida entre sus Metas para 2020. De hecho, su Meta 9 determina su integración a través de acciones para prevenir y desjudicializar disputas judiciales relacionadas con los ODS de la Agenda 2030. El TRT/RJ ha elegido el ODS 8 como referencia. Pero el monitoreo de los datos estadísticos revela que el cumplimiento formal de la Meta 9 no ha sido exitoso. Hay tiempo para corregir los rumbos y asegurar el éxito de la Meta 9, que seguramente será reiterada en 2021. Para eso, es necesario elaborar alianzas externas con las otras Cortes, pero también, y sobre todo, con sus actores internos. Atraer a todos, dar a conocer su contenido, sensibilizar sobre la importancia del futuro común y de instituciones fuertes y capacitadas para producir una cultura de paz, son tareas previas y necesarias para el éxito de la Agenda 2030 y, por supuesto, la Meta 9, sea ahora o en un futuro próximo.

Presentación de la Organización

El *Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região*, o Corte Laboral de Río de Janeiro, (TRT/RJ) es la corte laboral más antigua de Brasil y tiene jurisdicción para resolver conflictos laborales en el Estado de Río de Janeiro. Está integrado por 146 juzgados de primera instancia. 82 de los cuales se encuentran en la ciudad de Río de Janeiro, donde también se encuentra el tribunal de apelaciones. El TRT/RJ cuenta con 54 jueces de apelación, 146 jueces titulares de juzgado, y 146 jueces suplentes, además de 4094 funcionarios.



El TRT/RJ es parte de un sistema nacional de justicia laboral, compuesto por 1 587 juzgados de primera instancia y 24 tribunales de apelación, además del Tribunal Superior del Trabajo (TST), que tiene competencia para justamente uniformizar la jurisprudencia laboral. La formación de los jueces está a cargo de la *Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho*, en español la Escuela Nacional de Formación y Perfeccionamiento de los Jueces del Trabajo, (Enamat), mientras que la coordinación administrativa del sistema está a cargo del *Conselho Superior da Justiça do Trabalho*, Consejo Superior de Justicia Laboral (CSJT).

Al igual que el CSJT, el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) es responsable de la planificación estratégica de todo el Poder Judicial (PJ) brasileño. Desde su instalación en 2006, ha mejorado la calidad de las estadísticas y datos del PJ e introducido un modelo de nivelación y medición de calidad por Metas Nacionales, cuyo contenido se construye con los tribunales provinciales y regionales. A lo largo de los años, las Metas se han centrado fundamentalmente en reducir el *stock* y el tiempo medio de procedimiento, así como a fomentar la conciliación y a disminuir los conflictos de litigantes recurrentes, y combatir la corrupción y la violencia doméstica. Sin embargo, en 2019 el PJ decidió innovar e incorporar la Agenda 2030 en su planificación estratégica para el año siguiente (CNJ, 2019a y 2019b).

De hecho, la Meta 9 del PJ para 2020 determina la integración de la Agenda 2030 a través de acciones para prevenir y desjudicializar disputas judiciales relacionadas con los ODS de la Agenda 2030. En este sentido, cada tribunal del país debe elegir uno de los 17 ODS, luego consultar su base de datos y seleccionar uno de los tres temas (enumerados en la Tabla Procesal - TPU) más demandados en el tribunal, relacionados con ese ODS. Después, cada tribunal deberá elaborar un Plan de Acción, en el modelo 5W2H, que permita la consecución de la meta propuesta en esa materia.



Aunque el TRT/RJ ha cumplido con el mínimo necesario para dar cuenta de la Meta 9, parece que no se ha hecho nada, ya que se eligió el ODS de referencia sin la participación de su comunidad profesional, no hubo divulgación del Plan de Acción y no se creó la sinergia necesaria para involucrar a la comunidad en este objetivo común. No se trata de rehacer el trabajo ya consumado, pero es necesario dar visibilidad al tema para que la Agenda 2030 se incorpore efectivamente como horizonte de acción institucional en TRT/RJ.

Objetivos del Caso

El objetivo principal de la intervención es ofrecer mecanismos, aunque tarde, para que el TRT/RJ pueda dar visibilidad a las acciones puestas en marcha para cumplir la Meta 9 de 2020, y evidenciar su importancia para el desarrollo de la Corte. Como objetivos específicos, se espera: a) dar a conocer y sensibilizar a la comunidad de la Corte sobre la Agenda 2030; b) identificar los ODS relacionados con la misión del TRT/RJ; c) mapear acciones que contribuyan al logro de estos Objetivos; d) identificar posibles alianzas que puedan contribuir al éxito de sus acciones; e) proponer un plan de acción para el bienio 2021-2022, considerando que la nueva dirección administrativa de la Corte entrará en funciones por un período de dos años en enero de 2021.

Diseño del Caso

Desde su aprobación a fines de 2019, la Meta 9 impuso la obligación de pensar la Agenda 2030 en el contexto del PJ brasileño, y las cortes laborales han realizado muchos esfuerzos para identificar una estrategia adecuada que atienda esta demanda, como se verifica en la Tabla 1.



Tabla 1. Meta 9 Cortes Laborales Brasileñas

Corte	ODS	TPU	Meta
TST / CSJT	8	Accidente de trabajo	Elaboración de cartilla
TRT / RS	8	Horas extraordinarias	Reducción de 5 % del stock de procesos
TRT / AM	8	Indemnización por despido	Videos informativos para el público
TRT / SC	3 y 8	Accidente de trabajo y enfermedad profesional	Reducción de 10 % del stock de procesos
TRT / SP (Campinas)	8	Accidente de trabajo	Juzgar todos los casos pendientes
TRT / RN	8	Accidente de trabajo	Campañas de prevención

Fuente: Consultor Jurídico (2020).

El TRT/RJ actuó de manera muy similar e hizo una elección obvia para un tribunal laboral. Es decir, tomar el ODS 8 «Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos», como referencia primaria. La ausencia de participación de la comunidad en esa elección se constituyó en un primer problema, pues resultó en un bajo compromiso institucional. La etapa siguiente —elegir uno de los tres temas más demandados de la TPU— tampoco fue observada. Con efecto, el tema elegido (accidente del trabajo), aunque sea muy importante, no es necesariamente uno de los más demandados. Queda aún peor cuando se examinan los datos relacionados con este tema, como se indica en la Tabla 2.



Tabla 2. Procesos sobre Accidentes de Trabajo TRT/RJ en 2020

Mes	Stock de Procesos
Julio	4 529
Agosto	4 605
Septiembre	4 672
Octubre	4 747
Noviembre	4 771

Fuente: TRT / RJ; TPU y Ergon (2020).

La estadística indica que no hubo ninguna reducción del *stock* de procesos. Al contrario, ¡hay un aumento todos los meses! Aunque los accidentes de trabajo sean un tema muy simbólico y muy estrechamente relacionado con el ODS 8, es forzoso reconocer que el monitoreo revela que el cumplimiento formal de la Meta 9 no ha tenido éxito.

Las evidencias muestran una falta de incorporación en las preocupaciones estratégicas del TRT/RJ de la Agenda 2030, que sigue en verdad comprendida como un tema casi exclusivamente relacionado con la sostenibilidad ambiental, cuya adopción es vista como una elección individual más que institucional. En este sentido, las pocas iniciativas registradas hasta el momento son sobre el uso de tazas (de vidrio, de cerámica) en lugar de vasos de plástico, o la impresión de documentos solo cuando sea absolutamente necesario, incluso en ambos casos.

No es de extrañar, por tanto, que las dos iniciativas institucionales sobre el tema que lograron mayor visibilidad en el TRT/RJ no tuvieran relación con la Meta 9, sino con la difusión y concienciación de la comunidad sobre la existencia e importancia de la Agenda 2030. Así, los ODS fueron discutidos bajo la óptica de los Derechos Humanos en seminarios sobre trabajo esclavo y cadenas de producción (*Escola Judicial do TRT/RJ*, 2019b), trabajo y género (*Escola Judicial do TRT/RJ*, 2019c), accesibilidad y derecho laboral (*Escola Judicial do TRT/RJ*, 2019d), trabajo infantil (*Escola Judicial do TRT/RJ*, 2019e),



y fueron ampliamente difundidos más recientemente en el Foro Anual de Jueces (TRT/RJ, 2020).

En realidad, hay que abandonar la preocupación casi exclusiva del éxito con relación a la Meta 9, para hacer un esfuerzo previo de divulgación de la Agenda 2030, para dar a conocer su contenido y sensibilizar a la comunidad, para que los ODS sean incorporados en su cotidianeidad profesional. Por consiguiente, hay que hacer un esfuerzo de concientización que no requiere necesariamente un cambio de contenido en cuanto al tema elegido, sino que puede seguir siendo el tema de los accidentes de trabajo. Pero es importante obtener la adhesión de la comunidad para que todos los esfuerzos sean efectuados en conformidad con los objetivos institucionales.

Hay tiempo para corregir los rumbos y asegurar el éxito de la Meta 9, que seguramente será reiterada en 2021. Las políticas adoptadas por las otras Cortes Laborales pueden servir como *benchmark* para el TRT/RJ, que necesita asegurar la adhesión de su comunidad a la Agenda 2030. En este sentido, es necesario elaborar alianzas externas con las otras Cortes, pero también y sobre todo con sus actores internos. Atraer a todos, dar a conocer el contenido de la Agenda 2030, sensibilizar sobre la importancia del futuro común y de tener instituciones fuertes y capacitadas para producir una cultura de paz, son tareas previas y necesarias para el éxito de la Meta 9, sea ahora o en un futuro próximo.

Debate sobre los problemas de gobernanza y éticos

Nada será posible sin el pleno compromiso de la alta dirección, que hasta ahora no le ha dado la debida importancia al tema. Definir una coordinación en la alta dirección y las estrategias de sensibilización son medidas urgentes a tomar. Los datos necesitan estar disponibles y fácilmente accesibles para que todos puedan acompañar su evolución. Conocer su propia realidad es obligatorio para modificarla. No se puede tomar el cambio como una consecuencia simple e ineludible de la voluntad, sino que debe



resultar de acciones, que, a su vez, deben ser objetivamente evaluadas para evidenciar el cambio deseado.

La reclamación de una cultura de paz que se traduzca en la prevención y eliminación de conflictos como forma de incorporar la Agenda 2030 al PJ brasileño, resulta en un importante dilema ético, ya que esto no significa necesariamente la eliminación de conflictos. De hecho, puede resultar en una denegación de acceso a la justicia. Aclarar que la reducción del *stock* de procesos es la perfecta traducción de lo que plantea el ODS 16 es algo fundamental para que la Agenda 2030 no se transforme en un raso sinónimo de productividad. Cómo enfrentar esta contradicción es por supuesto un tema fundamental para el éxito de la Agenda 2030 en el PJ brasileño.

Conclusiones

El TRT/RJ cumplió la Meta 9 al presentar su Plan de Acción para incorporar la Agenda 2030 en su planificación estratégica. Sin embargo, este cumplimiento formal no se tradujo en un éxito material, ya que no se alcanzaron los resultados previstos. Es urgente cambiar esta situación, y esto no será posible sin el compromiso de su comunidad, sin el conocimiento de la Agenda 2030 y sin una genuina inclusión de su contenido en sus prácticas profesionales. Hay tiempo para corregir direcciones sin dejar a nadie atrás. Pero esto debe hacerse antes de que sea demasiado tarde para la Corte, para el país y, lo que es más importante, para el mundo que deseamos todos.

Bibliografía

Conselho Nacional de Justiça (2019a). «Metas Nacionais 2020». Disponible en <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIII-ENPJ.pdf>, consultado el 15.12.2020.



Conselho Nacional de Justiça (2019b). «Relatório preliminar do Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável». ODS, Agenda 2030. Disponible en https://portal.trt11.jus.br/images/Comunicacao/Noticias/2019/05_Maio/Relat%C3%B3rio_CNJ.pdf, consultado el 15.12.2020.

Consultor Jurídico (2020). «Meta 9: ações para garantir boa condição de trabalho ao brasileiro». Disponible en <https://www.conjur.com.br/2020-nov-02/meta-acoes-garantir-boa-condicao-trabalho-brasileiro>, consultado el 15.12.2020.

Escola Judicial do TRT/RJ (2019a). «Direitos Humanos e Agenda 2030». (Abertura). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=xqr4vHfW3GQ>, consultado en 15.12.2020.

_____ (2019b). «Direitos Humanos e Agenda 2030». (Trabalho Escravo e Cadeias Produtivas). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=DqJpz1sBDgA>, consultado en 15.12.2020.

_____ (2019c). «Direitos Humanos e Agenda 2030». (Trabalho e Gênero). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=5-K4hKstQng>, consultado en 15.12.2020.

_____ (2019d). «Direitos Humanos e Agenda 2030» (Acessibilidade e Direito do Trabalho). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=tB-K2VyCfy4>, consultado en 15.12.2020.



_____ (2019e). «Direitos Humanos e Agenda 2030» (Trabalho Infantil). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=6IylfyvoB-M>, consultado en 15.12.2020.

Tribunal Regional do Trabalho da Décima Primeira Região (2020). «Plano de Implantação da Meta 9 do CNJ no TRT da 11ª Região». Disponible en https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/9-TAP-META-9-do-CNJ-2020-02072020_V2-TRT11.pdf consultado el 15.12.2020.

Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região (2020). «Agenda 2030 e mudanças na estrutura da JT são debatidos no segundo dia do X Fórum Gestão Judiciária». Disponible en https://www.trt1.jus.br/web/guest/ultimas-noticias/-/asset_publisher/IpQyDk7pXBme/content/x-forum-gestao-judiciaria-do-trt-rj-debate-agenda-2030-para-desenvolvimento-sustentavel/21078



5.5 Estrategia integral para localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los gobiernos locales del estado de Jalisco

Rosa María Flores Rodríguez

Laboratorio de Estudios Económicos y Sociales (LEES). México

La pandemia ha profundizado la desigualdad social a nivel mundial, con base en los datos del Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020 de la ONU. Las proyecciones indican que para 2020, esta empujará a 71 millones de personas más hacia la pobreza extrema. Mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), proyecta para la población latinoamericana un aumento de 92 200 000 personas en pobreza extrema, lo que representa un aumento de 26,5 % con respecto a 2019. En el caso de México, prevé que será uno de los tres países con mayor aumento de pobreza extrema.

Ante el contexto actual, la ONU plantea que los principios en los que se establecieron los ODS son la clave para una mejor reconstrucción durante la recuperación después de la covid-19. Sin embargo, para cumplir con los ODS se necesita compromiso, una adecuada articulación territorial y funcional, y el establecimiento de fuertes alianzas nacionales, regionales y globales (Arenilla, 2019).

Es por ello que, con el propósito de contribuir a la consecución de los ODS en el estado de Jalisco, y en consideración con las palabras del ex Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon «nuestra lucha por la sostenibilidad global será ganada o perdida en las ciudades» (UCCI, 2018, en Arenilla, 2020), es que se diseñó la Estrategia integral para localización⁴ de los ODS

⁴ La localización es el «proceso de definición, implementación y seguimiento de estrategias desde el nivel local para lograr los Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible a nivel nacional y mundial» (GTF, UCLG, 2019; UN-Habitat, 2016;



en los gobiernos locales del estado de Jalisco, la cual consta de tres etapas:

- Identificación del contexto actual sobre la alineación de la Agenda 2030 en los municipios del estado de Jalisco.
- Capacitación a funcionarias y funcionarios públicos sobre la localización de los ODS.
- Acompañamiento para la creación de grupos municipales especializados para la planificación, implementación y monitoreo de la Agenda 2030, mediante la construcción y fortalecimiento de alianzas.

Asimismo, es importante señalar que la presente estrategia contribuye directamente hacia el cumplimiento del ODS 16, que busca instituciones fuertes, del ODS 17, relacionado particularmente con el fomento y la promoción de alianzas, y del ODS 11 como un punto de partida para llevar a cabo el proceso para la localización.

Definición del problema

De acuerdo con los datos del Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020 de la Cepal, antes de la pandemia los progresos hacia el cumplimiento de los ODS para el 2030 seguían siendo desiguales y no estaban encaminados a cumplirse en la mayoría de las áreas. Aunado a esto, la pandemia de covid-19 ha generado la priorización de algunos ODS, por lo que otros han sido suspendidos.

Por otro lado, el Informe del Grupo Interdisciplinario y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2016, establece, en el apartado C («No dejar atrás a nadie»), que los indicadores deben desglosarse. Se reconoce que existe una problemática con las limitaciones en cuanto a la

UN Development Group, 2014; «Localizing the Post2015 Agenda» —resultado del proceso de diálogo global realizado desde junio hasta octubre de 2014).



producción de datos, y que es necesario un ajuste metodológico para fortalecer la capacidad estadística y la movilización de recursos para la producción de estos datos. A pesar de los esfuerzos que está realizando el grupo de coordinación estadística de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe para avanzar en la metodología de los indicadores priorizados en la región, aún ciertos países siguen con problemáticas de falta de datos y otros con falta de datos desagregados, como es el caso de México, y Jalisco no es la excepción. En el año 2015, el documento de la Agenda Global para el Desarrollo y las Políticas Públicas del estado de Jalisco, identifica «la falta de capacidad que tienen los gobiernos locales en el diseño, implementación y evaluación de políticas efectivas» (Murrieta et al., 2015), lo que limita tanto la producción de datos como la medición de resultados de los indicadores.

Aunado a lo anterior, el informe especial sobre la incorporación de la Agenda 2030 en los municipios de Jalisco durante el 2018, identifica la falta de una visión a largo plazo de los Planes Municipales de Desarrollo, para una verdadera implementación de la Agenda 2030, así como la difusión de las buenas prácticas de los municipios que las están implementando.

Por lo tanto, la presente Estrategia integral para localización de los ODS en los gobiernos locales del estado de Jalisco busca ayudar a combatir las problemáticas de las deficiencias de implementación y la falta de producción de datos de la Agenda 2030 en los municipios jaliscienses.

Objetivos

La Estrategia integral para localización de los ODS en los gobiernos locales del estado de Jalisco tiene como objetivo general acelerar el cumplimiento de los ODS en el estado de Jalisco mediante los siguientes objetivos específicos.

Objetivos específicos

- Identificar el contexto actual sobre la alineación de la Agenda 2030 en los gobiernos locales del estado de Jalisco.



- Capacitar al funcionariado público sobre la localización de los ODS.
- Acompañar para la creación de grupos municipales especializados para la planificación, implementación y monitoreo de la Agenda 2030 mediante la construcción y fortalecimiento de alianzas.

Implementación

Cada uno de los objetivos específicos de la presente estrategia se divide en tres etapas, y la secuencia de estas es fundamental para el logro de resultados integrales. En la primera etapa, se identificará el contexto actual de la implementación de la Agenda 2030 en los gobiernos locales. La segunda, tomará los resultados de la etapa primera para diseñar el curso en línea de localización. Y la etapa tres comenzará cuando el funcionariado público se encuentre capacitado, con el objetivo de que tengan conocimiento de la Agenda 2030 y de cómo realizar una localización en los gobiernos locales.

Etapla 1. Identificar el contexto actual sobre la alineación de la Agenda 2030 en los gobiernos locales del estado de Jalisco

Posibles alianzas de LEES: Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Jalisco, Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, organizaciones civiles, organizaciones internacionales, universidades públicas y privadas.

Plazo para la implementación: 1 año.

Se realizará un diagnóstico sobre el contexto actual sobre la alineación de la Agenda 2030 en el estado de Jalisco mediante la revisión de los Planes Municipales de Desarrollo y de Gobernanza, entrevistas con actores clave, revisión de páginas web de cada uno de los municipios, revisión de indicadores, etc. Es importante señalar que con los resultados obtenidos se buscará el diseño de un índice global de implementación coherente de la Agenda 2030.



Etapas 2. Capacitación del funcionariado público a nivel local sobre la implementación de la Agenda 2030

Posibles alianzas de LEES: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del estado de Jalisco (SPPC), universidades públicas y privadas.

Plazo para la implementación: 6 meses.

A partir de los resultados obtenidos del diagnóstico sobre la implementación de la agenda 2030, se diseñará un curso en línea sobre Localización de la Agenda a nivel local, el cual se albergará en una plataforma, por lo que es fundamental contar con una alianza pública o privada para que albergue dicho curso. Asimismo, como parte de las actividades del curso, se buscará que los participantes conformen un grupo implementador de la Agenda 2030 para cada uno de los municipios.

Etapas 3. Acompañamiento para la creación de grupos municipales para la planificación, implementación y monitoreo de la Agenda 2030, mediante la construcción y fortalecimiento de alianzas (propuesta piloto)

Posibles alianzas de LEES: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del estado de Jalisco, organizaciones civiles, organizaciones internacionales, universidades públicas y privadas.

Plazo para la implementación del pilotaje: 1 año.

Esta etapa parte de la recomendación de que «los gobiernos municipales cuenten con áreas capacitadas para el diseño y evaluación de políticas públicas. Estos centros deberían contar con personal capacitado en estas áreas, por lo que es necesario también impulsar la formación de especialistas» (Murrieta *et al.*, 2015). El diseño de la presente etapa se realizará a partir del análisis de los resultados de la etapa dos, mismos que son fundamentales para determinar cuáles municipios cuentan con disposición de conformar un grupo especializado implementador de la Agenda 2030. Además, se tomarán en cuenta los períodos de



cambios de gobierno para cada uno de los municipios. Asimismo, es importante señalar que el diseño se realizará con base en la «Guía para el diseño y gestión de alianzas público-privadas», del Grupo de Fundaciones y Empresas, la cual consta de los siguientes elementos: a) roles; b) acuerdos de la alianza explícitos; c) objetivos y alcance; d) plan de trabajo; e) estrategia de financiación; f) monitoreo y evaluación.

Para brindar el acompañamiento al grupo implementador de la Agenda 2030 en cada uno de los municipios, se buscarán alianzas con distintos actores, tanto especializados sobre el tema de la Agenda 2030 —como lo son los miembros de organizaciones civiles u organizaciones internacionales— como no especializados, tales como alumnos de los últimos semestres de las carreras de administración gubernamental, Economía, Economía Ambiental, Sociología, Psicología y carreras afines de universidades públicas y privadas. Lo anterior, con el propósito de conformar un grupo asesor multidisciplinario, el cual proporcionará la asesoría individual para cada uno de los municipios, de acuerdo al contexto y a los resultados obtenidos en las etapas 1 y 2. Cabe destacar que dicho grupo multidisciplinario será capacitado para cumplir sus funciones.

Para finalizar, se propone comenzar con un pilotaje, con el objetivo de identificar riesgos a la hora de la implementación y de lograr que la estrategia sea replicable a gran escala. Además, se plantea que la presente etapa la coordine la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del estado de Jalisco, a través del Consejo de Planeación y Participación para el Desarrollo⁵, ya que este cuenta con las facultades, conocimiento y experiencia para implementarla.

⁵ Esta instancia concentra los esfuerzos en materia de planeación participativa, y encabeza la formulación, evaluación y actualización del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza, buscando su congruencia con el Plan Nacional y los programas de carácter sectorial y regional que formula el Gobierno Federal. (En <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/conoce-que-es-el-copplade>).



Aportes de la Estrategia Integral a los principios de la Agenda 2030

La presente Estrategia integral para localización de los ODS en los gobiernos locales del estado de Jalisco se vincula con los siguientes principios de la Agenda 2030:

- *Universalidad*: la localización de la Agenda se define como el proceso de implementar la Agenda 2030 en gobiernos locales a partir de sus contextos. Si bien cada municipio tiene su propio contexto, los objetivos de la Agenda siguen siendo los mismos para todos. Además, se considera que, a partir de la evidencia del pilotaje, se puede determinar si se puede implementar a cualquier nivel de gobierno.
- *La integración*: se integran los sectores privados, sociales, públicos, universidades y ciudadanía en la implementación de la etapa tres.
- *No dejar a nadie atrás*: brinda información y capacitación con el propósito de que los municipios más vulnerables no se queden atrás.

Cabe destacar lo importante que resulta el principio de coherencia de las políticas públicas, ya que juega un papel fundamental para lograr una implementación transversal, siempre guardando el respeto a la autonomía de los gobiernos municipales.

Riesgos y problemas éticos

Para definir los principales riesgos de gobernanza y problemas éticos es necesario partir de la definición de los conceptos de arquitectura institucional y de gobernanza. El primero refleja la estructura organizativa, el funcionamiento del gobierno, la relación e interacción de integrantes y cómo transmiten el conocimiento e información entre sí, estableciendo vínculos de responsabilidad para alcanzar las metas establecidas (Arenilla, 2019). Mientras que la gobernanza se entiende como la interacción entre el sector público, el sector privado y el sector no lucrativo para lograr los



objetivos de las políticas públicas (Bouckaert, Loretan y Troupin, en Arenilla, 2019). Considerando los conceptos anteriores, las principales barreras para la construcción tanto de un ecosistema que permita un cambio en la administración pública, mediante un liderazgo orientado hacia la innovación, como de las variables más significativas que integran la arquitectura institucional y que determinan la fortaleza institucional, como son el liderazgo efectivo, los mecanismos institucionales, la capacidad institucional, las relaciones intergubernamentales y la participación/comunicación (Arenilla, 2020), se identificaron los principales riesgos y problemas éticos para la implementación de la presente estrategia.

Liderazgo efectivo

- Falta de conocimiento sobre la Agenda 2030
- Falta de líderes comprometidos con el cumplimiento de la Agenda 2030
- Falta de profesionalización
- Falta de liderazgo del líder del proyecto
- Falta de confianza en líderes jóvenes

Mecanismos institucionales

- Falta de un enfoque integral para la implementación de la Agenda 2030
- Falta o incorporación de un plan de evaluación con relación a la Agenda 2030
- Falta de interés de las instituciones gubernamentales en la estrategia presentada; por lo tanto, no se logra una alianza.
- Falta de interés de las instituciones gubernamentales (secretarías) en la estrategia presentada
- Capacidad institucional
- Falta de presupuesto
- Relaciones intergubernamentales
- Falta de interés de las instituciones gubernamentales en los proyectos presentados; por lo tanto, no se logra una alianza



Participación/comunicación

- Falta de comunicación de los valores de la institución
- Falta de participación de la ciudadanía ante la desconfianza en las instituciones

Conclusiones

La pandemia por covid-19 ha golpeado brutalmente las economías a nivel mundial, y la región de América Latina y el Caribe ha sido una de las más perjudicadas en cuanto a economía y trabajo laboral. Lo que se ha traducido en la mayor contracción de los últimos 100 años, con fuertes costos económicos, laborales, sociales y productivos (Cepal, 2020). Además de estos costos, la pandemia ha resaltado la importancia del Estado y la necesidad de un gobierno en el que exista una agencia líder, directiva y conductora de una sociedad, con capacidad de poner orden en todo el conjunto territorial del Estado. También ha puesto en el escenario la falta de procesos administrativos más precisos y anticipadores, y, sobre todo la necesidad de la ciencia y la tecnología (Aguilar, 2020). Por ello el papel del Estado y de la administración pública son fundamentales para restablecer el camino hacia el desarrollo, y es ahí donde se vislumbra la Agenda 2030 como una hoja de ruta a seguir por los gobiernos para salir de la crisis inminente.

La pandemia brinda una segunda oportunidad para solventar las deficiencias del pasado en la implementación de la Agenda 2030. La presente Estrategia promueve el involucramiento de los distintos actores, la construcción y fortalecimiento de alianzas entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales con los sectores privados, universidades, ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil; la coordinación de los distintos niveles de gobierno y la innovación en la gestión pública. Busca construir un camino hacia la gobernanza. Sin embargo, para la construcción de esta, al igual que para el logro exitoso de la localización, es



necesario establecer una serie de condicionantes,⁶ que si no fuera por la oportunidad que brinda la pandemia, a través de las enseñanzas, a los gobiernos para redefinir prioridades presupuestarias y a las administraciones públicas para adaptarse y cumplir actividades laborales mediante el uso de las TIC, sería poco factible en estos momentos plantear para los gobiernos una segunda oportunidad para la implementación de la Agenda 2030. Por ello, los gobiernos deben tomar acciones que garanticen los derechos sociales de la ciudadanía. Es decir, que busquen contribuir generando un «Estado más estratégico, con unas administraciones públicas honestas, innovadoras, transparentes y eficientes, dotadas de los medios tecnológicos, materiales y humanos necesarios para hacer frente a dificultades como la pandemia, y para prestar adecuadamente los servicios que los ciudadanos demandan» (CLAD, 2020).

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2020). «Conferencia: Modernidad y racionalidad». En conmemoración del centenario de la muerte de Max Weber, CLAD.

Aliarse (2010). «Guía Alianzas Publico Privadas para el Desarrollo».

Arenilla, M. (2018). «Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica». Caracas, Venezuela: CLAD.

⁶ La serie de condicionantes establecidas por PNUD-Asean para que se puedan producir con éxito la localización son: 1. Identificar si el entorno político favorece la implementación de la etapa. 2. Fomentar la participación de los ciudadanos. 3. Promover e identificar la existencia de datos fiables desglosados y compartidos. 4. Lograr espacios de diálogo entre los actores clave para el fortalecimiento de alianzas y voluntades políticas (PNUD-Asean, 2019, en Arenilla, 2020).



- _____ (2019). «La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica». *Revista Reforma y Democracia*, nº 75.
- _____ (2020). «Localización y digitalización de los ODS en un futuro inesperado». Cunal, nº218.
- _____ (2020). «Una gestión pública por valores orientada a la innovación y la Agenda 2030». En E. González, «La nueva cultura de la responsabilidad en la democracia española». Granada: Comadres.
- CLAD, Centro Latinoamericano para la Cooperación del desarrollo (2020). «Declaración de Lisboa».
- Cepal (2015). «Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas».
- _____ (2020). «Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus».
- _____ (2020). «Informe sobre Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe».
- CGLU (2019). «La localización de las agendas mundiales. Cómo la acción local transforma las ciudades y territorios».
- Clear-CIDE (2020). «Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales».



- Comisión Estatal de Derechos Humanos (2019). «Informe especial Informe Especial sobre la incorporación de la Agenda 2030 en los municipios de Jalisco durante el período 2018-2019».
- Inegi, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). «Censo de población y vivienda».
- LEES (2017). «Informe de la Evaluación de Consistencia de Programas Registrados en el Sistema de Monitoreo de Programas Públicos».
- Murrieta, P. (2015). «La Agenda Global de Desarrollo y Las Políticas Públicas en Jalisco». Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad. Guadalajara, Jalisco, México.
- ONU (2020). «Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020».
- Organización de las Naciones Unidas-CEPAL (2020). «La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis».
- Unión Nacional de gobiernos locales (2020). «Informe sobre la Localización de los ODS en los gobiernos locales de Costa Rica». Costa Rica.





año 2021



ESCUELA
CLAD

COLECCIÓN
EXPERIENCIAS

08

Aprendizajes y alianzas de la Agenda 2030 en Iberoamérica

La Agenda 2030 es la oportunidad que tienen los gobiernos para ganarse definitivamente la confianza de la ciudadanía. La gestión de la pandemia, como suele ocurrir en las políticas públicas, es una representación de claroscuros, de éxitos y fracasos.

El aspecto positivo radica en que hay unanimidad en los gobiernos en adjudicar buena parte de las dificultades en las políticas de salud pública, seguridad y sanitarias, a la debilidad de las instituciones. Y, en consecuencia, conviene fortalecerlas, dotándolas de mayores recursos materiales y humanos.

Este libro es producto de lo debatido en el Curso Internacional con sello CLAD: «Aprendizajes y Alianzas de la Agenda 2030 en Iberoamérica», coordinado por el profesor Manuel Arenilla Sáez. Su fin es aumentar la adecuada institucionalización de la Agenda 2030 en nuestra región y favorecer la discusión con miras a su acción pública.



ISBN: 978-980-7925-16-7

9 11789807192516 7



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO