

La Agenda 2030 como  
marco de gobernanza  
multinivel.  
Paz, justicia e  
instituciones

DRA. REBECCA  
VILLANUEVA ULFGARD  
INSTITUTO MORA,  
CIUDAD DE MÉXICO

# Puntos de partida...

“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”

Reflexión personal: Los ODS más importantes son el ODS16 y el ODS17, porque sin un “entorno favorable” y sin los recursos apropiados, ya no se puede alcanzar los demás 15 objetivos (la alineación de las políticas públicas a la Agenda 2030 se pone en riesgo)

*Outline* de la presentación:

- Abordar 3 desafíos con respecto a la implementación del ODS16

1) La "doble naturaleza" legal y político de la SDG16

2) Las ideas de "Gobierno Abierto"

3) Coordinación de múltiples partes interesadas (*multistakeholder approach*)

- Abordar algunas de las metas e indicadores del ODS16 desde un enfoque de gobernanza multinivel: desafíos y logros en el contexto de América Latina y su “desarrollo en transición”

# 1) La "doble naturaleza" legal y político del ODS16

---

... requiere una coordinación horizontal reforzada entre los sectores políticos, los ministerios, las agencias gubernamentales (romper con el pensamiento en *silos*)...

... también exige una gobernanza multinivel más profunda con mayor y mejor comunicación entre los diferentes niveles de gobierno...

1a) Las ideas sobre la Paz

1b) Las ideas sobre justicia

1c) Las ideas sobre instituciones

# 1a) Las ideas sobre la Paz (16.1; 16.2; 16.4;16.10; 16a)

---

Tienen que ver más con la noción “paz positiva” (seguridad humana, paz en la sociedad, no limitada a la lógica estatal) que “paz negativa” (ausencia de guerra, con una referencia estatal)

Algunos de los indicadores buscan medir factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la falta de gobernanza y corrientes ilícitas de recursos financieros y armas

16.a “Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia”

CONTEXTO: Resolución de la ONU, 25 septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”: fortalecer esfuerzos para “resolver o prevenir los conflictos y apoyar a los países que salen de un conflicto, incluso velando por que las mujeres desempeñen su papel en la consolidación de la paz y la construcción del Estado”

EJEMPLOS: La colaboración de la UE desde el año 2000 en la construcción de la paz en Colombia a través de varios programas (atención especial al papel de las mujeres, situación de niños)

Guardia Nacional en México – una institución de seguridad pública, policial y civil – que ha generado debate sobre la integración y funcionalidad de un cuerpo civil que operará, en gran medida, bajo instrucción militar

# 1b) Las ideas sobre Justicia (16.3; 16.9)

---

Lo novedoso: la justicia como un valor intrínseco en la noción de desarrollo, eso debido al enfoque sobre factores que generan “injusticias” y la llamada a “construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas”, en donde un pilar fundamental es, precisamente, “igualdad de acceso a la justicia” (derecho subjetivo)

Revela la capacidad del sistema judicial resolver quejas de la persona buscando justicia (calidad del Estado de Derecho)

Parece que sí hay algo más de “justicia legal”, un entendimiento de “justicia social” que precisamente descansa en la idea de combatir la inseguridad y desigualdad a través del acceso universal a la justicia, y el derecho al desarrollo

SITUACIÓN: ¿Cómo los países traducen este espíritu normativo, aspiracional en políticas concretas? (países democráticos, (semi-)autoritarios, dictaduras)

EJEMPLO: Debate sobre los hijos nacidos en Colombia de migrantes venezolanos (“niños apátridas”). Respuesta de las autoridades: “les entregamos un certificado de nacido vivo y un registro civil de nacimiento que no les da la nacionalidad, pero les da garantía de acceso al derecho a la salud como lo estamos haciendo con todos los que están naciendo”. Dilema: Los niños quedan atrapados entre las autoridades colombianas y venezolanos. Cf. 16.9: “proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos” (derecho subjetivo: contar con una identidad jurídica)

# 1c) Las ideas sobre instituciones (16.5; 16.6; 16.10)

---

16.5: “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”

AL: Los escándalos ligados a la empresa Odebrecht (Estado de Derecho vs. impunidad)

16.6: “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”

Acceso a la información (derecho subjetivo) y rendición de cuentas (*accountability*) - Parlamentos, ONGs, ciudadanos...

16.10: “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”

DILEMA: Zona gris enorme... Discrepancia en cifras publicadas por gobiernos/autoridades vs. ONGs

CNDH de México, Informe 2019:

- Un Estado de Derecho no puede funcionar sin contrapesos

- En la medida que se debilitan las instituciones, “se abre la puerta para que la actuación del Estado sea más discrecional y la vigencia de las normas se diluya”

Abusos del poder ejecutivo con líderes populistas como Trump, Bolsonaro, Maduro, Ortega, López Obrador...

# Arreglos institucionales en América Latina (enfoque gobernanza multinivel)

---

AL tiene un desafío particular: construir instituciones habilitadoras para el cumplimiento de los otros ODS, el Estado de Derecho, y combatir la inseguridad y la violencia. La corrupción es endémica en muchos países. Los impactos de estos problemas erosionan la confianza en la democracia y los fundamentos de la convivencia en la sociedad.

La brecha en las innovaciones, la infraestructura y el acceso a las nuevas tecnologías entre las ciudades y las áreas rurales sigue siendo grande; desafío llevar los ODS a los niveles subnacionales de gobierno en términos de su implementación

Mecanismo regional: Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (tercera reunión, Santiago, abril de 2019)

Reporte de CEPAL 2019 mencionó que 29 de los 33 países tienen mecanismos de coordinación institucional que se sustentan en instrumentos legales (decretos o resoluciones) que definen su alcance y objetivos con el fin de implementar la Agenda 2030

Mecanismos de coordinación interinstitucional colocados en los niveles más altos de la estructura organizativa del Estado: dentro de las oficinas del Presidente o del Primer Ministro

Autoridades de planificación: gran responsabilidad en la implementación de la Agenda 2030, ya que en 16 de los 29 mecanismos de coordinación, los ministerios o departamentos de planificación sirven como secretarías técnicas

# Arreglos institucionales a nivel nacional...

---

**ARGENTINA:** Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

**MÉXICO:** Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2017)

**BRASIL:** Comisión Nacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible: órgano colegiado de carácter consultivo, forma parte de la estructura de la Secretaría de Gobierno de la Oficina del Presidente

**CHILE:** Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2016)

**COLOMBIA:** Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), hoy en día “... de la Agenda 2030”

Enfoques interinstitucional, *multistakeholder*; inclusión de varios actores

# Arreglos institucionales a nivel subnacional:

Localización: participación ciudadana, descentralización y asignación de presupuesto para la implementación de los ODS

---

Algunos países que cuentan con directrices para la implementación local/subnacional de los ODS:

**Argentina:** El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales brinda asistencia técnica y capacitación (*budgeting*, metodología de implementación y evaluación) a los gobiernos provinciales y municipales que adopten los ODS como marco para la planificación y la gestión

**Colombia:** Departamento Nacional de Planificación ha apoyado la adaptación local de la Agenda 2030, promoviendo la integración de los ODS en los planes de desarrollo a nivel departamental y municipal (Plan Nariño: Corazón del Mundo 2016-2019 en el plan de Manizales, Más Oportunidades)

**México:** Con el apoyo de INEGI, se elaboró la Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la elaboración de los planes de desarrollo estatales y municipales, que proporciona información georreferenciada sobre el progreso realizado en el seguimiento de la Agenda 2030

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y – implementación de la Agenda 2030

**Perú:** El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) presenta su Sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los ODS y publica datos sobre los indicadores por departamento en su sitio web

**Brasil:** por ejemplo, la herramienta de monitoreo Mandala ODS desarrollada por la Confederación Nacional de Municipios (CNM)

**Colombia:** El último informe nacional voluntario presentó una nueva herramienta (Departamento Nacional de Planificación): facilitar la asignación de recursos para lograr la Agenda 2030. Rastrear, recopilar y sistematizar la información presupuestaria, utilizando el análisis de datos para identificar, clasificar y cuantificar, para cada fuente de gasto público, los recursos que se destinan a la implementación de los ODS.

## 2) Las ideas de "Gobierno Abierto" (*Open Government*):

Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) (2011), 69 países, plataforma multilateral; iniciativas de gobiernos para promover una mayor transparencia, rendición de cuentas y receptividad por parte de los gobiernos

Valores de transparencia, responsabilidad, acceso público a la información, prácticas de evaluación comparativa que introducen la eficiencia en las políticas públicas, entre otros, revelan los excesos y la inercia de las burocracias nacionales

Al aplicar los principios de "Gobierno abierto" (transparencia, participación y colaboración) al presupuesto, AL también ha avanzado en el desarrollo de procesos de presupuesto abierto que fomentan la planificación de políticas públicas y la participación de varios interesados. México, Brasil y Perú son los países mejor clasificados de la región en el Índice de Presupuesto Abierto 2017 (Open Budget Index). International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>

- Por su parte, México está haciendo esfuerzos para vincular su plan de desarrollo con el presupuesto y la Agenda 2030. En el año fiscal 2018, el 80.7% de sus programas presupuestarios cubrieron temas relacionados con el logro de los ODS. Además, 156 de las 169 metas de los ODS se vincularon con al menos un programa presupuestario (Cf. iniciativas similares en Uruguay y Colombia)

### 3) Coordinación de múltiples partes interesadas (*multistakeholder approach*) (16.7)

---

“Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”

Inclusión y participación en procesos políticos: políticas públicas y la agenda multilateral de los países

Pasar de un enfoque exclusivamente centrado en el gobierno a la inclusión de partes interesadas de la sociedad civil, la academia, el sector privado, así como como sindicatos, partidos políticos, organizaciones internacionales / regionales...

EJEMPLO: Participación de varios *stakeholders* en el foro regional 17-19 de abril de 2013: Realizando el futuro que queremos en América latina y el Caribe: Hacia una Agenda de Desarrollo Post-2015, Guadalajara, México

También, los mecanismos de consulta y participación a escala nacional: Los Consejos Nacionales de la Agenda 2030

Tendencia en el mundo: Reducción del espacio para la sociedad civil organizada operar y participar en procesos políticos

Factores: *capture* (co-optación) por parte de intereses particulares, aumento de regulaciones, mayores requisitos de presentación de informes y de profesionalización, reducción de las actividades de las OSC, hostigamiento del personal y amenazas de violencia, apatía de involucrarse en la gobernanza de la sociedad

*Civil Society in Times of Change: Shrinking, Changing and Expanding Spaces* (Anheier, Lang, Koyro, T20 report, 2018, [https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/07/hka-T20\\_TF8\\_Civil-Society-Government\\_final-1.pdf](https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/07/hka-T20_TF8_Civil-Society-Government_final-1.pdf))

Perspectivas sombrías para América Latina: líderes populistas (semi-)autoritarios

# Para finalizar...

## algunas interrogaciones en torno al ODS16

---

Normas muy anclados en ideas de Europa occidental... Derechos subjetivos vs. obligaciones del Estado

El ODS16 tiene un obvio apego a la Declaración Universal de los Derechos Humanos: Los Estados tienen que proteger y promover los DDHH y las libertades fundamentales de *todas* las personas

El ODS16 en sintonía con el *acquis* constitucional y la realidad política de cada país es un desafío:

- Estados democráticos, (semi-)autoritarios, dictaduras
- Estados del Norte Global y del Sur Global (la Agenda 2030 es *universal*)
- Estados en conflicto o posconflicto, los PMDs (Haiti)

ODS16.8: Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial (cf. debate sobre Justicia Global)

Problema de concretización en algunas metas e indicadores: ¿Cómo medir instituciones eficaces y transparentes? ¿Cómo medir esfuerzos de lucha contra corrupción? (Cf. esfuerzos para promover leyes y políticas no discriminatorias, eso sí se puede medir)