

# La nueva gobernanza global y la trampa de los nuevos estándares mundiales. Tercera parte

## Tercera parte: Estándares de gobernanza. Reglas para el buen comportamiento de los gobiernos

18.06.2024

Von

Michael Kranawetvogl

### Índice

Evaluación de la eficacia de gobernanza entre gobiernos e inversores

OMS. Evaluar los gobiernos según el cumplimiento de estándares en sanidad

La “compra estratégica” como estándar en el mercado de servicios sanitarios

Evaluación de la buena gobernanza sanitaria en los países

“Centro de Gobierno” para la auditoría de los gobiernos

OCDE. Estándares para la evaluación de gobiernos y políticas

Procedimientos aparatosos de rendición de cuentas de gobiernos individuales

De la evaluación a nivel inferior a la evaluación de gobiernos

En la primera parte de esta serie de artículos, se analiza la evaluación de gobiernos (de su capacidad de seguir las reglas de la gobernanza, o “gobernanza sostenible”) y cómo se lleva a cabo bajo la dirección de empresas privadas de inspección y certificación acreditadas o a través de asesorías de carácter privado o híbrido que actúan como colaboradoras de la ONU.

Estos métodos de desautorización de los gobiernos están respaldados por los estándares de gobernanza diseñados por la OCDE y propugnados por la ONU y sus organismos, para la evaluación del comportamiento de gobiernos y su rendimiento general dentro del sistema de legislación y financiación por parte de las arcas públicas.

Los estándares mundiales para la evaluación de países y gobiernos son un buen ejemplo de cómo el ideal de la descentralización y desburocratización de la política del estado autoritario, ha conducido a la centralización y burocratización de los mismos temas políticos y sociales bajo una autoridad mundial. El hecho de que la evaluación de los gobiernos nacionales y su comportamiento con respecto a los estándares de gobernanza y de AS/ODS/ISO sea llevado a cabo por agencias y empresas privadas o semiprivadas, disimula la autoridad central mundial.

\*\*

De acuerdo con los conocidos mecanismos de evaluación que la OCDE realiza en el programa PISA con respecto a los estándares de educación, también el cumplimiento de estándares de AS/ASG y ODS tiene que ser medible, evaluable y corregible a nivel nacional, como instrumento de presión y de influir directamente en las políticas.

Existen varias formas de hacer que los estándares de ASG/ODS/ISO sean cada vez más vinculantes y obligatorios para los gobiernos, o de conseguir que los gobiernos estén dispuestos a transformar los estándares existentes en leyes vinculantes. Normalmente son procesos de transformación lenta, gradual y no visible a primera vista.

- Una forma es la de transformar paulatinamente la convención voluntaria/privada en leyes o estándares de iure, como es el caso con los informes ASG (véase la primera parte de esta serie de textos).
- Otra forma es introducir estándares de facto a nivel inferior, por ejemplo mediante contratos con agricultores que, dentro de un proyecto piloto de la ONU (PNUMA, PNUD) o de la FAO se comprometen a cumplir estándares y resultados acordados, en muchas ocasiones mediante el instrumentos de evaluación cíclica como el de los “pagos basados en resultados”. Una vez aplicadas en múltiples casos, los mismos instrumentos y métodos pueden ser interpretados como estándares de facto creados de esta manera pueden servir más tarde como modelo para extrapolar en otros contextos, ya sea a nivel de proyecto, programa o política.
- Una tercera forma es la de urgir a los gobiernos a realizar reformas legislativas para facilitar la privatización de servicios sociales, comunitarios y ambientales, con la evaluación cíclica continuada de parte de los organismos de la ONU y de acuerdo con los estándares de ASG

Esta última forma de evaluación de países, gobiernos y gobernanza tiene varias modalidades, dependiendo del organismo especializado de la ONU que asume esta tarea. En el caso de la OMS, el proceso consiste, en líneas generales y características, en los pasos siguientes:

- Evaluar la situación de un país y la “capacidad” de su gobierno a cumplir estándares básicos de políticas y de la financiación de las mismas -- por ejemplo mediante la Herramienta de Evaluación Externa Conjunta dentro del Marco Técnico de Apoyo al Monitoreo y la Evaluación del Reglamento Sanitario Internacional, de la OMS, que incluye un esquema de clasificación según capacidad y disposición.  
Véase abajo, el apartado “OMS. Evaluar los gobiernos según el cumplimiento de estándares en sanidad”
- Evaluar la disposición de un gobierno a aceptar medidas de “mejora” como por ejemplo mediante la “compra estratégica” de servicios de proveedores cumplidores de los ODS u otros estándares. Véase el apartado “Compra estratégica de servicios sanitarios ... de calidad”
- Introducir medidas/reformas bajo los criterios de los ODS y los estándares ASG y evaluar los resultados (por ejemplo con los criterios/estándares de evaluación de la OCDE, incluyendo el criterio de la “sostenibilidad”). Véase el apartado “OCDE. Estándares para la evaluación de gobiernos y políticas

## **Evaluación de la eficacia de gobernanza entre gobiernos e inversores**

La metodología de evaluación de países y gobiernos en términos de compromiso con los ODS y estándares ASG, por ejemplo dentro de la política sanitaria, está estrechamente relacionada con cuestiones financieras e intereses de inversión de capital. Los diferentes instrumentos de evaluación diseñados por la OCDE, la ONU/OMS y el Banco Mundial, evalúan cómo los gobiernos actúan en las cuestiones de adaptar el derecho público a las necesidades de financiación y los intereses de inversión.

Un elemento clave dentro de las herramientas de la OMS para la evaluación de los sistemas de gestión de las autoridades regulatorias sanitarias nacionales es la “compra estratégica” de servicios sanitarios dentro de la financiación de estos servicios (véase más abajo).

Los inversores necesitan estándares sociales y ambientales que sean suficientemente rígidos para presumir de inversión sostenible, y al mismo tiempo suficientemente flojos para no ver en peligro la inversión debido a obligaciones legales o requisitos oficiales.

Adicionalmente a la presión político-moral ejercida por la existencia de estándares como tales, pero también por las autoridades mundiales que los establecen y cuidan, los intereses del capital tienen sus propios “mecanismos” de monitoreo e informes: si los ministerios nacionales (con atención especial en los países menos desarrollados) no elaboran informes que demuestran que son cumplidores de los estándares sociales y ambientales, siempre entendidos como “salvaguardias” para la inversión, corren el peligro de perder la condición de ser beneficiario de fondos relacionados con los ODS y los ASG. Todos estos métodos e instrumentos sugieren que, dentro de la filosofía de la “gobernanza”, los gobiernos tienen un papel activo y soberano o que actúan como socios en pie de igualdad. En realidad, son parte de reglas de juego que pertenecen a las grandes agendas World. Dentro de las reglas de la OMC, los estándares internacionales y las agendas mundiales, hay escaso espacio de maniobra nacional soberana.

Históricamente, la ONU se ha ganado una función importante en la gestión de fondos que sirven para la financiación de los ODS y que funcionan de acuerdo con el espíritu de los estándares ASG. Los antecedentes son

- La mencionada redefinición del concepto de la “sostenibilidad” hacia la “sostenibilidad social y económica”, tal como fue promovida por la ONU a finales del siglo pasado, ha ampliado el concepto hacia el aspecto jurídico-político y el aspecto económico. Esta jugada ha hecho que el mundo funcione bajo el título de “sostenibilidad” pero al mismo tiempo ha hecho que también las organizaciones mundiales funcionen como autoridades de la sostenibilidad. En este sentido, la ONU ha preparado el terreno en el que hoy, por un lado, tiene protagonismo en crear y promover instrumentos de inversión sostenible en el contexto económico (véase el apartado “Optimizar el funcionamiento de los estándares ASG. Sustainable Stock Exchange (SSE) de la ONU”), y por otro lado para intervenir en el ámbito jurídico-político en cuestiones de gobernanza nacional, por ejemplo promoviendo el “derecho administrativo global” (véase la primera parte de esta serie de artículos), que cubre temas como el asesoramiento de gobiernos en cuestiones de gobernanza y/o financiación de servicios públicos en “cooperación” con proveedores privados de servicios públicos.
- La antigua propuesta original del Banco Mundial, agencia especializada cooperadora de la ONU, de invertir en salud y educación y de introducir estándares de educación, ha determinado las políticas educativas nacionales, con la consecuencia de la evaluación de centros educativos públicos, de las políticas educativas de parte de otras organizaciones como la OCDE y la UNESCO.

En este contexto y dentro del marco organizativo financiero y operativo, pero también recordando las amenazas globales de pandemias y crisis climáticas, la ONU justifica cada vez mejor su intervención en la financiación.

## **La OMS. Evaluar los gobiernos según el cumplimiento de estándares en sanidad**

La OMS lidera “la implementación de sistemas de gestión de la calidad en las autoridades regulatorias nacionales (OMS, “Directrices de la OMS sobre la implementación de sistemas de gestión de la calidad en las autoridades regulatorias nacionales”)

Para dirigir la gobernanza sanitaria en los países miembro, la OMS ha publicado manuales completos con directrices concretas, entre ellas acerca de la “Gobernanza para la compra estratégica: Un marco

analítico para orientar la evaluación de un país."

(<https://www.who.int/publications/i/item/9789240000025>) y "Developing a National Health Financing Strategy" (<https://iris.who.int/handle/10665/254757>)

Para la evaluación de la eficacia y el cumplimiento de estándares en sanidad (es decir, la evaluación del "desempeño" de gobiernos), la OMS mantiene un Marco Técnico de Apoyo al Monitoreo y la Evaluación del RSI (Reglamento Sanitario Internacional), y dentro de este marco, la

"herramienta mundial de la OMS para la evaluación de los sistemas regulatorios nacionales de productos médicos".

(OMS, *Herramienta de Evaluación Externa Conjunta, segunda edición, Marco Técnico de Apoyo al Monitoreo y la Evaluación del Reglamento Sanitario Internacional (2005)*,

<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/275849/9789243550220-spa.pdf>)

El estándar regulatorio

"sirve para evaluar a las autoridades regulatorias nacionales"

en su responsabilidad de

"velar por la seguridad, la calidad y la eficacia de los productos médicos dentro de sus Estados Miembros; demostrar que los servicios que prestan cumplen sistemáticamente los requisitos legales y regulatorios; prestar servicios eficaces y eficientes; evaluar el desempeño, y realizar mejoras".

Directrices de la OMS sobre la implementación de sistemas de gestión de la calidad en las autoridades regulatorias nacionales, Anexo 13,

<https://cdn.who.int/media/docs/default-source/medicines/norms-and-standards/guidelines/prequalification/trs1025-annex13-spanish.pdf>

Los resultados de evaluación de las autoridades regulatorias nacionales se expresan en un sistema de puntuación: "sin capacidad, capacidad limitada, capacidad instalada, capacidad demostrada, capacidad sostenible".

(OMS, *Herramienta de Evaluación Externa Conjunta, segunda edición, "Marco Técnico de Apoyo al Monitoreo y la Evaluación del Reglamento Sanitario Internacional (2005)"*, 2018)

Con la clasificación suprema de "capacidad sostenible", la Herramienta de Evaluación de la OMS se coloca visiblemente en la Agenda 2030, con su objetivo 3 de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, "Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades".

Aparte de los "indicadores" de evaluación técnico-sanitarios (como la gestión de resistencia a los antimicrobianos, peligros de zoonosis, garantía de Inocuidad de alimentos, bioseguridad, etc.), la OMS también evalúa el compromiso de los gobiernos en los ámbitos de legislación, política y financiamiento del sistema sanitario (además de su compromiso con el Reglamento Sanitario Internacional ("OMS, Herramienta de Evaluación Externa Conjunta; RSI: Coordinación, comunicación y promoción de la causa").

En el conjunto de los criterios de evaluación, la OMS funde en uno dos aspectos que requerirían una distinción estricta: los aspectos técnico-sanitarios por un lado, y por otro, los legislativo-jurídicos y

económico-financieros. La mezcla de los aspectos es representativa para la tendencia general de hibridación de los ámbitos sociales de parte de las instituciones, incluyendo en el campo de fronteras poco definidas entre el derecho estatal y los crecientes estándares A/S/G mundiales.

Se sabe que, tradicionalmente, el uso y la evaluación de estándares en el campo técnico-sanitario puede tener mucho sentido y beneficio, igual que lo tienen los estándares técnicos y de interoperabilidad dentro del campo industrial, pero no lo pueden tener en el área de decisiones humanas dentro del ámbito político-jurídico, por mucho que la “gobernanza” suene a procedimientos técnicos y procedimientos dentro del llamado “derecho administrativo global”. Al ampliar la filosofía de la estandarización del campo técnico al campo social (aspectos legislativo-jurídicos y económico-financieros), la OMS sigue a la práctica de la Organización Internacional de Estandarización, que por su parte ha ampliado la función técnica de los estándares para darles protagonismo en el campo de la economía, con los estándares 14008 para la “Valoración monetaria de los impactos ambientales y aspectos ambientales relacionados”.

Con la mencionada “Herramienta de Evaluación Externa”, la autoridad de la OMS de intervenir en las políticas nacionales mediante el instrumento de evaluación sistemática, desemboca directamente en la actividad autoritaria de intervenir en cuestiones más concretas de legislación y financiamiento de la atención sanitaria pública o pública/privada. Dichas intervenciones típicamente tienen lugar en países menos desarrollados y funciona a través del asesoramiento en la política de reformas, ya sea de parte de la OMS o agencias privadas que actúan en el nombre y/o espíritu de administración sanitaria mundial de la OMS.

El ejemplo posiblemente más destacado de métodos concretos e invasivos dentro de la evaluación de aspectos legales y financieros, es decir del cumplimiento de los estándares de la buena gobernanza, es la evaluación de la medida en la que un gobierno siga el estándar recomendado de la “compra estratégica” de servicios sanitarios (véase más abajo, “La compra estratégica de servicios sanitarios y los estándares ASG”)

## **La “compra estratégica” como estándar en el mercado de servicios sanitarios**

La “compra estratégica” de servicios sanitarios es un método que ilustra de manera clara y radical los tipos de conflicto que pueden surgir para la interpretación de reglas a cumplir entre el mundo de los estándares y el derecho nacional (y europeo) de contratación pública.

En general, la “compra estratégica de servicios” es un elemento fijo de las reglas de “gobernanza”, con la implicación de proveedores de servicios, de gobiernos que los compran y gestores de fondos de inversión. También y sobre todo es un elemento clave en el escenario de la Agenda 2030 y los estándares ASG, cuyo G de Gobernanza abarca las cuestiones de distribuir los gastos para la compra de servicios externos (sanitarios, sociales, socio-sanitarios, etc.) ofrecidos en el mercado libre por empresas privadas. Por eso, la “gobernanza” consiste en gran medida en encontrar acuerdos sobre la repartición de fondos disponibles, y su adjudicación a proyectos y proveedores de servicios.

La “compra estratégica de servicios” es el punto central para el entendimiento de procesos dirigidos por las organizaciones mundiales e internacionales.

El punto crítico es que, dentro del conjunto tan perfecto de reglas y estándares, existe un punto débil apenas cuestionado pero muy importante por su gran envergadura que afecta de alguna u otra manera a la vida de todos. El error consiste en que la “compra estratégica” es visto como tarea del estado/gobierno, que forma parte integral del conjunto de stakeholders, definido de tal manera que la

compra de servicios de proveedores privados todavía cae en la competencia del estado, de acuerdo con el principio de cooperación y coordinación como elementos constitutivos de la “gobernanza”, y de acuerdo con el comercio mundial de servicios tal como lo entiende la OMC. El estado asume el papel de empresario como proponen, por ejemplo, las “Directrices de la OMS sobre la implementación de sistemas de gestión de la calidad en las autoridades regulatorias nacionales” (véase arriba). El estado como comprador de servicios médicos, sanitarios, farmacéuticos, como responsable de negociar y hacer comercio. El objetivo es centralizar, normalizar y simplificar la compra de productos y servicios médicos/sanitarios/farmacéuticos y distraer la libertad y responsabilidad de cada centro de asistencia sanitaria (y sus expertos profesionales) de tomar la decisión de si quiere adquirir, o no, un producto/servicio.

Sin embargo, la decisión de compra queda en mano de las autoridades sanitarias y depende de los criterios preestablecidos de gobernanza, con los que los gobiernos tienen el supuesto protagonismo y papel de gran estrategia que evalúa la calidad de los servicios ofrecidos por los proveedores privados en la medida que estos pueden demostrar su fiabilidad y eficacia mediante el cumplimiento de estándares ASG/ISO.

"Las compras se consideran estratégicas cuando estas asignaciones están vinculadas, al menos en parte, a la información sobre el rendimiento de los proveedores"

*OMS. Promoting strategic purchasing <https://www.who.int/activities/promoting-strategic-purchasing>*

Un elemento central de este proceso es la circunstancia que los complejos temas de compra de productos y servicios sanitarios normalmente son comunicados a los tomadores de decisiones mediante agencias especializadas, ya sean agencias privadas, grupos de mediación, o iniciativas como la SSE de la ONU (véase arriba). Bajo estas condiciones, la tarea de la política se reduce a confiar en el asesoramiento de terceros que evalúan las mejores estrategias de compra de servicios, terceros que normalmente ofrecen un análisis para la evidence-based policy (para las decisiones políticas “basadas en la evidencia”), que incluye la evaluación de los proveedores certificados y su puntuación y clasificación dentro de la escala de compromiso con los ODS, los estándares de ASG y los estándares ISO.

“Las decisiones de compra deben basarse en una evaluación del rendimiento de los proveedores. ... La compra estratégica suele requerir algún tipo de acreditación o certificación de los proveedores para garantizar el cumplimiento de las normas. Esto debería incluir también una inspección independiente y el control del rendimiento del proveedor. “

*La financiación sanitaria explicada: Compras estratégicas,*

*<https://www.economicsbydesign.com/es/financiacion-sanitaria-compras-estrategicas/>*

## **Evaluación de la buena gobernanza sanitaria en los países**

En su publicación del año 2013, “La función de la OMS en la gobernanza de la acción sanitaria mundial”, la OMS menciona la aparición de “nuevos actores” en el escenario/mercado de la salud como reto para la gobernanza sanitaria mundial:

“Nuevos actores: El panorama institucional de la salud mundial es cada vez más complejo, los incentivos que favorecen la creación de nuevas organizaciones, canales de financiación y sistemas de vigilancia en lugar de la reforma de los ya existentes podrían hacer que la situación empeore.”

Diez años más tarde, la situación ha efectivamente empeorado y se ha tornado en un nudo inextricable de agencias, instituciones e iniciativas --ya sean privadas, públicas o híbridas; sin embargo, la OMS y la

ONU hacen virtud del problema vaticinado, fomentando activamente bajo el nodo de acción de “nuevos actores”, bajo nuevo título de consenso multi-stakeholder.

En el área de la atención sanitaria, la mencionada compra estratégica de servicios sanitarios de parte de un gobierno o ministerio afecta temas tan importantes como la compra de servicios y medicamentos por parte de los hospitales nacionales o dentro de programas estatales de suministro de medicamentos esenciales.

Los procedimientos para la gestión de la salud pública en relación con la “inversión privada en la salud” son muy complejos y tienen que ser resumidos en manuales como la “Guía de compra pública de medicamentos para las farmacias hospitalarias” (Sociedad Española de Farmacia Hospitalaria (SEFH), <https://www.sefh.es/sefh-sala-prensa/noticia/1399>), que indican los procedimientos para la adjudicación de contratos de suministro de medicamentos mediante los instrumentos de la “compra estratégica de servicios sanitarios” y mediante los acuerdos de “pago por resultado” para la compra de “suministros o servicios”, como por ejemplo de fármacos.

Las recomendaciones de la OMS en documentos como “Gobernanza para la compra estratégica: Un marco analítico para orientar la evaluación de un país.” (Governance for strategic purchasing: An analytical framework to guide a country assessment) son de clara influenciación política y exceden por mucho la tarea de asesoramiento en cuestiones de salud, formación médica, etc.

La “evaluación del país”/gobierno, preferiblemente un país del “tercer mundo”, incluye

“identificar lagunas en los mecanismos de gobernanza que impiden más “compras estratégicas”.  
<https://www.who.int/publications/i/item/9789240000025>

Las lagunas identificadas acarrear la necesidad de reformas:

“Las reformas hacia más compra estratégica pueden ser graduales, y muchos cambios pueden ser dirigidos por los ministerios de sanidad.”  
<https://www.who.int/activities/promoting-strategic-purchasing>

Reformas para las que, la OMS recomienda como “principio rector”:

“Considerar la posibilidad de contratar proveedores no estatales con fondos públicos y los mecanismos necesarios para que rindan cuentas”,  
OMS, “Developing a National Health Financing Strategy”, <https://iris.who.int/handle/10665/254757>)

Como anteriormente mencionado, la “compra estratégica”, pero también otros métodos estándar como el “pago por resultados” (véase segunda parte, capítulo “Estándares de gobernanza para el mercado de servicios públicos”) u otras “buenas prácticas” de buena gobernanza recomendadas por los organismos de la ONU (en el sentido de sus objetivos, o los objetivos, más objetivos, dentro de los objetivos de desarrollo de la Agenda 2030), los estándares implantados pueden ser considerados estándares de facto en un momento dado, e incluso declarados parte prácticas habituales y “reconocidos” internacionalmente, hasta incluso declararlos elementos de un “derecho administrativo global” (véase segunda parte, capítulo “Burocratizar la gobernanza mundial entre estándares mundiales y derecho nacional. El derecho administrativo global”). Un ejemplo está documentado en el informe de la OMS sobre la “Gobernanza de las compras estratégicas en el sistema de financiación sanitaria de Kirguistán”. (OMS, Governance for strategic purchasing in Kyrgyzstan's health financing system,

## “Centro de Gobierno” para la auditoría de los gobiernos

Las reglas, principios y normas de monitoreo y evaluación de la calidad de la gobernanza nacional en los países se han hecho tan habituales que también facilitan nuevas estructuras de control y auditoría nacionales. En países como Argentina y Brasil, la entidad de “Centro de Gobierno” cuya función es

“examinar cómo el gobierno nacional está preparado para ejercer las funciones de centro de gobierno (CG) con miras a la institucionalización y la implementación de la Agenda 2030 en el país.

...

El Centro de Gobierno se refiere a la estructura administrativa de instituciones centrales que sirven al Ejecutivo y que representan el núcleo estratégico de la administración pública federal para una planificación estratégica (estrategia), coordinación política y técnica de las acciones de gobierno (coordinación), monitoreo del desempeño (supervisión) y comunicación de decisiones y realizaciones del gobierno (transparencia).”

*Auditoría General de la Nación: Auditoría coordinada de preparación del gobierno nacional para implementar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). 2017, Buenos Aires.*

Otra función principal del “Centro de Gobierno” obviamente es la de cooperar con la ONU en el sentido de alcanzar los ODS de la Agenda 2030 ONU. Por otro lado, la cooperación e involucración del Tribunal de Cuentas (no con los ministerios), hace del Centro de Gobierno una entidad híbrida, que obviamente reúne funciones cercanas a las de la ONU a nivel de cuestiones de inversión y financiación, por ejemplo dentro del programa del Sustainable Stock Exchange de la ONU (véase la segunda parte de esta serie de artículos) y de acuerdo con su función de gestionar fondos aportados por gobiernos, donantes, filántropos, el “sector privado”, etc.

En general, la tarea principal del Tribunal de Cuentas de la Unión (Tribunal de Cuentas de la Unión en Brasil, Tribunal de Cuentas Europeo) es, o sería, la de representar los intereses de los contribuyentes. El Tribunal de Cuentas Europeo elabora informes para la Comisión Europea como “Gobierno Central”, sumiso al gobierno más central todavía, el de la ONU y sus organismos e instrumentos.

El Tribunal de cuentas de la Unión de Brasil explica su cooperación con el Centro de Gobierno como sigue:

“La articulación política se refiere a la relación del Centro de Gobierno con el Poder Legislativo, sus aliados, ministerios, sociedad civil organizada, sector privado, grupos de interés y opinión pública, considerando que únicamente el CG posee una visión transversal de las prioridades del gobierno, así como un poder político suficiente de negociación. “

*Tribunal de Cuentas de la Unión: Auditoría coordinada en la implementación de los ODS en América Latina, <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2017/06/Escala-de-Gobernanza-ODS.pdf>*

...

“El Centro de Gobierno debe definir indicadores claves de desempeño que se ajusten a las prioridades nacionales y comunicar los resultados del seguimiento/evaluación a los stakeholders internos y externos, incluyendo el Jefe del Ejecutivo, ministros, Poder Legislativo, sociedad, entre otros.”

*Referencial de Evaluación de la Gobernanza del Centro de Gobierno, citado en:*

\*\*

La Auditoría General de Argentina justifica la existencia del Centro de Gobierno como sigue:

“La Agenda 2030 requiere para su institucionalización preferentemente de un Centro de Gobierno (CG).

...

El CG nacional para la implementación de la Agenda 2030 es el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS),

...

Decreto 499/2017. Establece al CNCPS la responsabilidad de coordinar la Agenda 2030, a través de la UCT [Tribunal de Cuentas de la Unión].”

*Auditoría General de la Nación: Auditoría coordinada de preparación del gobierno nacional para implementar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). 2017, Buenos Aires.*

La documentación de la “Auditoría coordinada en la implementación de los ODS en América Latina” muestra cómo los criterios de la auditoría/evaluación del gobierno se centran en criterios burocráticos como el cumplimiento de mecanismos y procedimientos y el uso exitoso de herramientas, como por ejemplo documentaciones de políticas, informes y cuestionarios, en los que se evalúa el porcentaje de información y respuesta positivas en el sentido de reflejar el espíritu de los ODS.

El “Centro de Gobierno” es otro ejemplo más de construcción de estructuras jerárquicas centrales mediante el sistema de evaluación de buena gobernanza y de compromiso con los ODS, siempre bajo la autoridad central de la ONU en unión con entidades no estatales, como lo son los Tribunales de Cuentas independientes y los intereses de los inversores. Se supone que es a estos últimos a los que se refiere el texto anteriormente citado, en el que se habla de los informes que hay que preparar para informar de “los resultados del seguimiento/evaluación a los stakeholders internos y externos”.

## **OCDE. Estándares para la evaluación de gobiernos y políticas**

Frente a los esfuerzos de realizar los ODS y ASG a nivel de proyectos y de políticas nacionales, además de las estrategias cada vez más habituales de extrapolar los estándares de gobernanza usados de proyectos piloto a agendas y políticas nacionales, no extraña que la OCDE se haya ocupado de introducir y desarrollar estándares de evaluación de gobernanza, válidos para cualquier “intervención”, ya sea en proyectos regionales o programas nacionales.

Como la longeva gestoría mundial de los estándares y estadísticas, y como organización que tiene mérito mundial en el la estandarización y evaluación de la educación en los países miembro, la OCDE ha asumido una función activa en el desempeño mundial de administrar, ampliar, actualizar, definir y redefinir los estándares de desarrollo y los ODS.

En el marco de la Agenda 2030, la OCDE ha presentado un conjunto de estándares universales para la evaluación del comportamiento de los gobiernos y la eficacia de sus políticas dentro de las grandes “intervenciones” que son parte de agendas y programas mundiales.

Un aspecto central es el estándar de “coherencia”, que significa

“compatibilidad de dicha intervención “con las normas y estándares internacionales pertinentes a las que se adhiere la institución/el gobierno”.

OCDE; Mejores criterios para una mejor evaluación, 2019,

<https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>

Esto significa que dichos estándares de la OCDE son ampliables a otros estándares internacionales existentes que pueden ser aplicadas en cuestiones más concretas, como por ejemplo los estándares de compra de servicios formulados en el estándar ISO 14008.

\*\*

En su documento “Estándares para la Calidad de la Evaluación del Desarrollo”, la OCDE comunica la existencia de una “Red de Evaluación del Desarrollo”, otro organismo poco transparente de diversos intereses y de estructura híbrida público-privada, y lo describe como

“órgano subsidiario del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE cuyo objeto es incrementar la eficacia de los programas internacionales de desarrollo mediante herramientas de evaluación sólidas, independientes y fundamentadas”

*OCDE, Serie: Directrices y Referencias, Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo*

“Personas expertas internacionales en evaluación” (página 3) han ideado y determinado los seis criterios mundiales para la evaluación de cualquier tipo de “intervención” de cualquier gobierno regional o nacional. Los estándares que la OCDE define en este contexto son:

“pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, y coherencia. “

*OCDE, Mejores criterios para una mejor evaluación, 2019*

Con estos criterios será posible identificar, medir y calcular los “beneficios” y el “valor” de una “intervención”, como método estándar para la medición y monetización de “intervenciones” o “servicios medioambientales”.

- Sorprendentemente, los estándares de evaluación de la OCDE no incluyen el criterio de “participación”, aunque es clave en la filosofía de la “gobernanza”, la “gobernanza participativa” y la participación de todos los stakeholders, hasta el último usuario, cliente, paciente, etc. La OCDE justifica este hecho con el argumento de que el criterio de “participación” está implícitamente incluido en otros criterios (ibídem, página 8). Una evaluación independiente de la participación democrática en cualquier proyecto, programa, agenda mundial etc. tendría el resultado que en la mayoría de los casos la participación de la población y de los “beneficiarios” (ibídem, página 8) de “intervenciones” se acerca a cero.
- Otro elemento sorprendente es que el concepto de la gobernanza haya sido sustituido por el de “pertinencia”. El aspecto de la financiación, como parte de la gobernanza, se elimina y se convierte en aspecto parcial de la “intervención”. El término de “donante” se elimina, y todo se subsume bajo “los términos socio/institución”. El término "socios/instituciones" incluye gobiernos (nacional, regional, local), organizaciones de la sociedad civil, entidades privadas y organismos internacionales que participan en el financiamiento, la ejecución o la supervisión de la intervención.
- Con la inclusión del criterio de la sostenibilidad, la OCDE asume automáticamente la función de evaluar los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, y se toma y da la autoridad de evaluar las políticas de cualquier escala, desde proyectos internacionales a actividades de ayuntamientos y entidades locales.

Estos cambios de paradigma suceden bajo el título de “Mejores criterios para una mejor evaluación”. Sin

embargo, es previsible que habrá más cambios de paradigma y otros estándares "aún mejores". Los estándares de evaluación presentados por la OCDE son un ejemplo de un juego de malabarismo en el que siempre hay que conseguir ejercer autoridad mundial sin hacerlo de una forma demasiado evidente.

\*\*

En su documento "Mejores criterios para una mejor evaluación", la OCDE comunica que los seis estándares de evaluación mencionados son aplicables a cualquier tipo de "intervención" en cualquier campo social, con lo cual se produce una transición o ampliación de criterios de evaluación de proyectos a la evaluación continua de políticas nacionales, en el mismo espíritu que, por ejemplo, el "Marco Técnico de Apoyo al Monitoreo y la Evaluación del Reglamento Sanitario Internacional" de la OMS.

"Los criterios de evaluación también se utilizan en ámbitos distintos a la evaluación: para el seguimiento y la gestión de resultados, así como para la planificación estratégica y el diseño de intervenciones.

Utilizamos el término "intervención" a lo largo del presente documento para referirnos al objeto de la evaluación. El término intervención engloba todos los tipos de labores humanitarias y de desarrollo susceptibles de evaluación utilizando estos criterios, tales como proyectos, programas, políticas, estrategias, ámbitos temáticos, actividades de asistencia técnica, asesoramiento en materia de políticas públicas, instituciones, mecanismos de financiación, instrumentos u otras actividades. El término comprende intervenciones de desarrollo, ayuda humanitaria, consolidación de la paz, mitigación y adaptación al cambio climático, trabajo normativo y operaciones sin garantía soberana.

Los criterios pueden utilizarse para evaluar las actividades de cooperación internacional, así como las intervenciones de actores del sector privado, actores no gubernamentales y gobiernos nacionales o locales en contextos de política pública interna."

*OCDE; Mejores criterios para una mejor evaluación,  
<https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>, página 5*

En otras palabras, la evaluación se centra en el aspecto de la "gobernanza" entre todas las partes "interesadas" ("stakeholders"). El rendimiento de un gobierno, dentro de la Agenda 2030 y los ODS, puede ser considerado insuficiente y en consecuencia señalado como tal, consiguiendo el "efecto PISA", de identificar al que ha "quedado atrás" en la clasificación.

Los estándares de evaluación de gobiernos de la OCDE coinciden con el espíritu de estándares de evaluación de gobiernos, usados por ejemplo por la OMS en su "Marco Técnico de Apoyo al Monitoreo y la Evaluación del RSI". En él, la etiqueta para la máxima puntuación es "la de capacidad sostenible", un estándar que se echaría de menos si faltase en la filosofía de la OCDE y las demás organizaciones World. Son ejemplos representativos de que la "sostenibilidad", en su mención omnipresente e insaciable, tiene un papel destacado dentro de la hegemonía mundial de la frase hueca.

- En resumen, los criterios estándar de evaluación de la OCDE
- refuerzan y justifican todo pensamiento estandarizador
- proporcionan más autoridad y soberanía a la actividad de estandarización y evaluación de la ONU y de sus organismos
- son expandibles para incluir estándares ISO y otros estándares según tipo de "intervención"
- introducen la convención de que la "intervención" tiene que ser coherente con estándares internacionales existentes
- servirán para un amplio benchmarking para los resultados de los países, afirmando la convención

de usar clasificaciones (como en el Marco Técnico de Apoyo al Monitoreo y la Evaluación del RSI, de la OMS, en las evaluaciones realizadas dentro del programa PISA, por ejemplo

- añaden peso tanto a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) como a los estándares ambientales y sociales (SA)
- son diseñados para ser universalmente aplicables tanto a las “intervenciones” realizadas en países en vías de desarrollo como en países industrializados

En total, los criterios estándar de la OCDE para la evaluación de países y gobiernos son un instrumento poderoso para el reconocimiento mutuo simbiótico entre la autoridad de la ONU y la de la OCDE.

La función de la OCDE como productora y monitora de estándares sociales mundiales de todo tipo, junto con su función de cooperadora en las agendas y organizaciones mundiales, hace que se establezca una fe en la necesidad de estas organizaciones y en la necesidad de los estándares mundiales para muchos contextos de la vida y del trabajo. La trayectoria de la OCDE como dueña y monitora de los estándares de educación y otros “servicios” sociales”, confirma su autoridad en cuestiones de estándares, y aprueba su actividad de evaluación como convención mundial que se hace cada vez más incuestionable.

## **Procedimientos aparatosos de rendición de cuentas de gobiernos individuales**

El instrumento que obliga a los gobiernos nacionales a ser evaluados en términos de su comportamiento con respecto a la implementación de los ODS de la Agenda 2030 se llama “Marco de Asociación País” (MAP), situado dentro del Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la ONU. El Marco de Asociación País facilita un espacio de informes de los países, con métodos que siguen a los estándares de la OCDE descritas en la sección anterior (“Mejores Criterios para una Mejor Evaluación”). Este sistema de evaluación es una rendición de cuentas ante la OCDE y una “valoración global” de las políticas nacionales que consiste en comparar el rendimiento y empeño de los gobiernos y usar los resultados del país que saca el mejor ranking como modelo para los demás.

*(<https://evalparticipativa.net/2022/05/16/un-proceso-participativo-en-la-nueva-metodologia-de-evaluacion-de-los-marcos-de-asociacion-pais-de-la-cooperacion-espanola/>)*

De acuerdo con la teoría del multi-stakeholderismo, los mecanismos de evaluación de un país pueden completarse con el servicio de agencias privadas, expertas en el cumplimiento de los ODS y los estándares necesarios para ello. Las reglas para la asesoría privada para las autoridades públicas, la OCDE las ha definido, entre otros, en sus documentos “The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators” y “OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships” (véase la primera parte de esta serie de artículos, capítulo “Privatizar la gestión de estándares mundiales y desautorizar al estado”).

Los informes de evaluación en el “Marco de Asociación País” parecen una versión light, hecha para las autoridades públicas, con una serie de plantillas de evaluación e informes fáciles de usar, con un número reducido de estándares diseñado por la OCDE, que son los seis criterios básicos descritos en la sección anterior.

Para incluir los stakeholders principales en el escenario de evaluación, se ha creado el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Este Comité tiene una función central en el diseño y la evaluación del cumplimiento de los estándares de desarrollo y al mismo tiempo reúne los gobiernos y stakeholders como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

*<https://www.un.org/es/chronicle/article/aceleracion-del-desarrollo-en-los-estados-fragiles-el-papel-del-comite-de-asistencia-para-el>*

Dentro de esta función, el CAD ha ampliado sus criterios de evaluación para proyectos de acción humanitaria y acciones de desarrollo en países del “tercer mundo” para aplicarlos a los objetivos de desarrollo en general, ya sean internacionales o nacionales, es decir, aplicar los criterios a los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de la ONU:

“Partiendo del aprendizaje adquirido a lo largo de 25 años de aplicación de los criterios, la comunidad mundial de expertos en evaluación comenzó a considerar su revisión tras el acuerdo de 2015 sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”,

Con el resultado de que

“el CAD de la OCDE decidió estudiar la adaptación de los cinco criterios clave de evaluación a las evaluaciones de programas acordes con la Agenda 2030.”

*OCDE; Mejores criterios para una mejor evaluación,*

*<https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>, página 2.*

Para la tarea de la evaluación de políticas, ha crecido una red inextricable administrativa, dentro de la que la “Dirección General de Políticas para el Desarrollo Sostenible” del “Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y cooperación” publica las evaluaciones realizadas por la Cooperación Española, recogidas por la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento”. A nivel supranacional, la Red de Evaluación del Desarrollo (EvalNet) es el organismo subsidiario del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, que es responsable de apoyar el proceso de evaluación y consolidar una base de evidencias para la formulación de políticas y el aprendizaje.

Estas estructuras construidas alrededor de la OCDE solo son una parte de un aparato burocrático-tecnocrático poderoso y costoso de monitoreo de evaluación e informes estandarizados para la rendición de cuentas ante el “Tribunal” supranacional.

La pregunta que surge aquí es si los mecanismos sofisticados de rendición de cuentas podrían usarse también para un sistema escrupuloso de rendición de cuentas de gobiernos ante el pueblo.

Las reglas para ordenar la jungla de intereses de stakeholders no solo significan una desconstrucción de las competencias del estado; más allá de ello también significan una atenuación del sentimiento de responsabilidad política, haciendo que esta última se centre en los deberes dados por las autoridades mundiales y que está satisfecha con la sensación de haber cumplido con todo tipo de estándares y objetivos mundiales.

En resumen, la responsable mundial de estándares, estandarización y evaluación, la OCDE consigue una mundialización más densa de los estándares de evaluación de gobiernos, con la consecuencia de una aceptación más fuerte de los estándares en la conciencia pública y política. Todo ello principalmente con la jugada de reciclar los estándares de evaluación para proyectos de desarrollo para la evaluación de los objetivos de desarrollo de la Agenda 2030 de la ONU.

La misma tendencia de solidificación de estándares sociales y políticos mundiales mediante una homologación entre el mundo en vía de desarrollo (el primer destinatario de actividad de la ONU y la OMS) y el mundo de países económicamente fuertes se observa en la práctica de “transferencia de aprendizaje”, reusando estándares de gobernanza en términos de cooperación y estándares y buenas prácticas concretas entre países, consiguiendo por ejemplo la aplicación de estándares para países en vías de desarrollo a estándares para todos los países del mundo (véase arriba: “La compra estratégica como estándar en el mercado de servicios sanitarios”).

La conciencia política que se está formando de esta manera es la de: todo es mundo está en vía de desarrollo y toda la política está en vía de aprendizaje – la meta principal de cada evaluación, que no parece funcionar sin las directrices de una autoridad mundial.

## **De la evaluación a nivel inferior a la evaluación de gobiernos**

Bajo el régimen de la Agenda 2030 y los estándares ASG e ISO, y los estándares de evaluación de la OCDE, es prácticamente imposible que alguien no esté afectado por él.

- Una PYME que ha decidido querer obtener una certificación B Corp que demuestra que cumple los estándares económico-empresariales orientados a los ODS,
- El agricultor que ha sido persuadido a entregar resultados acordados dentro de un proyecto piloto de un programa DNUP de la ONU
- El hospital que tiene que elaborar informes de cumplimiento de estándares ODS, ESG, ISO u otros para demostrar la eficacia y la “calidad” de sus servicios
- El centro escolar que se ve forzado a introducir más TIC más digitalización del aula y seguir los estándares de enseñanza.

Estos “stakeholders” están sometidos a evaluaciones constantes; sin embargo, la hegemónica de las organizaciones World no está contenta con la concienciación y evaluación a nivel inferior. Es más eficaz ejercer presión a los gobiernos nacionales, que se encargarán de pasar la presión a la población, con medidas políticas y legislativas “democráticas” detrás de las que el monitoreo y los mecanismos de evaluación supranacional tienen poca visibilidad pública.